

Trabajo Fin de Máster.

ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTO

**BASES PARA EL DISEÑO DE ESCENARIOS
FUTUROS DE RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO
VASCO-NAVARRA, EN UNA SITUACIÓN POST-
ETA EN NAVARRA.**

MÁSTER: Dinámicas de cambio social en sociedades
modernas avanzadas

ALUMNO: JON CIRIZA MURUGARREN

DIRECTOR DE TFM: OSCAR JAIME JIMÉNEZ

**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA**



**SETIEMBRE
de 2014**

ÍNDICE:

1 INTRODUCCIÓN	4
2 MARCO TEÓRICO	6
2.1 Prospectiva	7
2.1.1 Historia	7
2.1.2 Método	9
2.1.3 Aplicaciones metodológicas (herramientas)	13
2.1.4 ¿A que se aplica?	19
2.2 CONFLICTO	20
2.2.1 Antecedentes (Acotado desde 1975)	20
2.2.2 Procesos de tregua y negociación	23
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS	26
2.3.1 Definición	26
2.3.2 Actores de las políticas públicas	29
2.3.3 Recursos de las políticas públicas	31
3 DISEÑO METODOLÓGICO	36
4 TRABAJO DE CAMPO	40
4.1 PASOS PARA LA ELABORACIÓN DE ESCENARIOS	40
4.2 LOS ESCENARIOS	47
4.3 ESCENARIO FUTURUBLE	49
5 COCLUSIONES	58
6 BIBLIOGRAFÍA	60

1) INTRODUCCIÓN:

El Trabajo Fin de Máster que aquí se presenta, posee como objeto el desarrollo de un estudio prospectivo de posibles escenarios del conflicto vasco-navarro. El tema ha sido elegido por las expectativas y el grado de interés que aporta la coyuntura actual respecto a la resolución del conflicto, en un escenario post-E.T.A.

El trabajo se va realizar partiendo de los antecedentes que se han ido desarrollando desde la transición 1975, hasta nuestros días 2013, analizando el por qué de los hechos acontecidos, vías de incidencias, fracturas (socioculturales, sociolingüísticas, religiosas, políticas,...), actores. En líneas generales, el Trabajo Fin de Máster se va a desarrollar bajo el marco de análisis de la evolución de los sucesos, actores y agentes que han tomado parte en este conflicto.

Las razones de que el universo de estudio del trabajo sea navarra, es por un lado por cercanía y conocimiento de la realidad Navarra en toda su estratificación, tanto cultural, política, social e histórica, y porque la coyuntura política-social de esta comunidad muestra, una polarización acusada a diferentes niveles, siendo causante de una serie de sucesos que aportan un aliciente sociológico para acotar de esta manera el universo a investigar.

Por otro lado la relación directa existente entre la prospectiva y las políticas públicas, hace que sea indispensable la profundización en esta parte tan crucial de las ciencias de la administración y políticas. Siendo las políticas públicas un eje fundamental de la resolución de los conflictos y además define los actores que tomen parte en el mismo, mostrando sinergias entre ellos.

La metodología de trabajo consiste en un análisis de caso teniendo en cuenta la evolución de dicho caso mediante la consecución de sucesos que, a lo largo de la dimensión temporal a estudiar, se han desarrollado, partiendo de unas preguntas de investigación las cuales definirán las conclusiones del análisis realizado. Por otro lado se trabajarán con hemerotecas para recopilar información.

Se diría que este trabajo pretende ser el embrión de una tesis doctoral en la cual, como al principio se ha comentado, se pretende hacer una prospectiva de escenarios

posibles, al proceso de solución de dicho conflicto, utilizando en su caso prácticas metodológicas como entrevistas, observación participante y la misma prospectiva en sí misma a modo de proyección de futuro. Como sociólogos no es un drama el hecho de que en la sociedad haya conflictos, por lo que no va a ser la solución final pero si pretende dejar a disposición de la sociedad una serie de hojas de ruta para llegar a acuerdos de paz.

En otro orden de cosas, habría que aclarar que los estudios prospectivos de escenarios futuros o futuribles, se trabajan sobre todo en el mundo de la empresa, para aumentar el coeficiente competitivo de la misma empresa con retos de cara al futuro. También estos estudios dan un enfoque futuro a comunidades en vías de desarrollo, y sobre todo de desarrollo territorial. Es por ello que una de las zonas donde más desempeñan estudios prospectivos de escenarios futuros territoriales es en Suramérica.

Se han nombrado dos campos en los que se práctica esta técnica, el campo de la empresa y el de desarrollos territoriales. En este proyecto se intentará aplicar las herramientas y estrategias que la prospectiva ha desarrollado en los dos campos de trabajo anteriormente comentados, para introducirlas en el espacio de la técnica de resolución de conflictos.

Por lo que este trabajo contiene un espacio de juego nuevo para la prospectiva, un aliciente novedoso, que a la vez resulta intrigante ya que no hay constancia de la aplicación de esta área (Prospectiva) en el análisis de resolución de conflictos. De este modo se dan un gran número de hipótesis, puesto que la duda que embarga al resultado final de la investigación es grande, y todavía más sabiendo que este Trabajo Fin de Máster es el embrión de lo que a posteriori será un doctorado.

Todo estudio de caso debe contener una serie de preguntas clave. Éstas sirven para concretar que se quiere verificar, contrastar y demostrar, o simplemente son una guía para seguir el trabajo. Al final de dicho trabajo se comprobaran si se cumplen o no, en el apartado de conclusiones. Aclarar que no acotan la investigación pues al final de ella surgirán más preguntas. Las preguntas de investigación son las siguientes:

- a) ¿Es la prospectiva un método valido para la resolución de conflictos?

- b) ¿Son las políticas públicas una variable eficaz para el diseño de escenarios?
- c) ¿Puede Navarra superar el conflicto mediante políticas públicas?
- d) ¿Qué va a definir los escenarios de futuro? ¿Cómo van a ser esos escenarios?
- e) ¿Los escenarios son soluciones de futuro a un problema del presente?
¿Son los escenarios realidades futuras?

2) MARCO TEÓRICO:

En primer lugar y a modo de encuadre teórico, se explicarían de forma profunda los pilares teóricos que van a sustentar el proyecto fin de máster dando una serie de pautas que más tarde desembocarán en la construcción y elaboración de la metodología y el trabajo de campo.

La propuesta de investigación se centra en la construcción de escenarios de futuro en un contexto “Post-ETA” siendo el universo de objeto de estudio la comunidad foral de Navarra-Nafarroa. Por lo tanto las cuestiones a desarrollar serían, ¿Qué metodología hay que utilizar?, ¿Qué antecedentes nos llevan al actual contexto político y social?, ¿Cómo aplicar la metodología en la resolución del conflicto?

En primer lugar, la metodología a utilizar se extraería del ámbito de los estudios Prospectivos, centrándose en la construcción de escenarios futuros conforme a métodos estandarizados y aplicables a la resolución de dicho conflicto.

En lo referente a la segunda pregunta, se haría un repaso histórico de lo que ha supuesto el conflicto, tanto para las dos partes afectadas como para el conjunto de la sociedad. Por, tanto los antecedentes que acotaríamos abarcarían desde 1975 hasta la proclamación unilateral de cese de la actividad armada por parte de E.T.A.

Como corolario de esta introducción a lo que va a ser el marco teórico se respondería a la pregunta de la aplicación de la metodología, en el cual se combinarían la prospectiva y el conflicto para empezar a darle forma al trabajo de campo.

A modo de aclaración, la investigación que se va a llevar a cabo en las siguientes páginas trata de analizar tres niveles que se previsualizan: el nivel estructural, el nivel coyuntural y el personal. Teniendo en cuenta que el estudio de cada uno de ellos por separado nos llevaría a una mala praxis sociológica, se van a estudiar de un modo transversal y multidimensional, puesto que estos tres niveles interactúan uno con el otro de forma continua. Estudiados de forma separada ofrecerían un enfoque, en gran medida descontextualizado y sesgado.. El nivel estructural sería todo el grueso del conflicto, ofreciéndose una visión holística de la investigación; el coyuntural son los

contextos en los que se han desarrollado las diferentes fases del conflicto las cuales han desembocado en la coyuntura actual; y por último hablaríamos del nivel individual, aquel que afecta a las personas, a los actores, la parte micro.

De este modo se da comienzo a los cimientos teóricos del trabajo.

2.1 PROSPECTIVA:

Definición de prospectiva hecha por la OCDE:

“Un conjunto de intentos sistemáticos para mirar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad, con el fin de identificar aquellas tecnologías genéricas emergentes que probablemente generarán los mayores beneficios económicos y/o sociales”. (Organización mundial de Comercio y el Desarrollo Económico)

2.1.1 Historia:

La prospectiva es una ciencia (por lo tanto un método), que comenzó su andadura a mediados de la década de los cuarenta, no siendo acuñada como prospectiva sino más bien como futurología (Flechtheim 1943). En esta década fueron varios los proyectos de pronóstico de futuro pero, casi todos enfocados a un uso militar del mismo: el proyecto RAND del ministerio de defensa americano enfocado a definir tecnología militar. De aquí surgieron una serie de métodos como el Delphi, la construcción de escenarios, el análisis morfológico,...

Por otro lado la corriente europea, comenzaba a instaurarse por la década de los años 50 y seguía desarrollándose en la siguiente década siendo Francia el país que más adeptos concentra. Le da otro enfoque a la ciencia, desde un punto de vista más humano y dejando de un lado el pronóstico en sí para centrarlo en la construcción de futuros, con una mentalidad filosófica. Entre las figuras más destacables de esta corriente se encuentran Hughes de Jouvenel y Gaston Berger, los cuáles ponen las bases de la corriente europea:

El futuro está por hacer, Hay muchos futuros posibles (futuribles), el futuro es dominio de la libertad: identificar los futuribles en vez de preocuparnos por las invariantes, el futuro es dominio del poder y de la voluntad: motivaciones de los actores sociales y la necesidad de un consenso. (Hughes de Jouvenel)

Y Gaston Berger nos deja esta frase:

“Ver lejos, amplio, profundo, tomar los riesgos, pensar en el hombre”

Siendo Jouvenel y Berger los precursores de este método, es lógico pensar que uno de los referentes mundiales de la prospectiva haya salido de la escuela francesa, haciendo referencia a Michel Godet. En la década de los setenta este autor creo la planificación estratégica de empresas uniéndola con la de las administraciones públicas, teniendo como ideas principales el ver de otra manera la prospectiva, refutando los estereotipos, ver en conjunto y utilizar herramientas para el rigor colectivo.

Al mismo tiempo que en Francia, se crean en otros países estudios de previsión humana y social, hablando de este modo de las décadas de los setenta y ochenta, creada por el fundador del club de Roma Peccei, y hace tipos de estudio enfocados al futuro de las culturas y futuro de sociedades deseables. Las ideas principales son:

- Visiones de futuros deseables
- Peso a los valores
- Rol constructor de la sociedad: no meramente observador, frente a neutralidad valorativa de muchos Escenarios.

En última instancia en este apartado de la historia de la prospectiva ahondaríamos en la desaparición de la escena pública y el descredito de esta metodología de estudio.

Primero se diría que la prospectiva no reproduce una solución inmediata a un problema planteado, sino que lo que propone son escenarios a largo plazo, y eso provoca que los intereses de tanto entes públicos como privados la rechacen pues las soluciones que estos buscan se centran en el corto-placismo.

Por otro lado las crisis económicas del periodo de 1987 a 1999, hace que nadie quiera invertir en esta ciencia pues como antes se ha comentado las soluciones se necesitaban en muy poco plazo (Stop and go).

La dificultad de prever el futuro es un añadido que ayudo a la desaparición de este método, si a todo esto se le suma la entrada fulminante del neoliberalismo en los noventa y la consecuente disminución del rol estatal, conforman una amalgama de factores que dan al traste con el desarrollo de la prospectiva, entre otras cuestiones por el carácter social de la ciencia.

En definitiva poner en marcha esta ciencia requiere una inversión para preparar doctores/investigadores, laboratorios,... Lo que conlleva más de una década, y cuando

esto se conforme entonces se crearán las necesidades pertinentes a dicha ciencia, la prospectiva.

2.1.2 Método:

Una vez contextualizados los factores que han creado la prospectiva mediante un repaso histórico, la siguiente fase se centraría en la explicación de la prospectiva en sí, desde el punto de vista de varios autores.

En primer lugar se hablaría del rigor de una “indisciplina” intelectual. El rigor que se aplica a una ciencia es imprescindible para la consecución y objetivo de la misma, *Para que sea una “indisciplina” fecunda y creíble la prospectiva necesita rigor* (Godet, Michel, La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Problemas y métodos. 2007, p. 6). Se habla de anticipación, pero, ¿Para qué? Para una idea crucial que sería esclarecer la acción, por ello los términos prospectiva y estrategia son indisolubles, una sin la otra no tendría aplicación científica posible.

La prospectiva implica anticipación, pretende visualizar las acciones presentes con el reflejo de futuros que son posibles e incluso deseables. De uno u otro modo el investigador es agente de cambio en la investigación, pudiendo influir en el resultado de la misma, pero siempre bajo el marco objetivo de la metodología, de ahí “Indisciplina”. A modo explicativo se utilizaría el símil de triángulo griego, que el color azul de la anticipación solo puede transformarse en el verde de la acción con el amarillo de la adaptación de los actores implicados, prepararse ante los cambios previstos no impide reaccionar para provocar los cambios deseados.

Por el momento se dilucidaría que la prospectiva se trata de un método participativo que necesita de la acción social y de los actores y organizaciones de la sociedad. En resumen tanto la prospectiva cognitiva como la participativa se necesitan una a la otra para poder desarrollar el trabajo prospectivo en sí.

Una cuestión fundamental dentro de este método sería el “Largo plazo”, porque es en esta tesitura donde la prospectiva es verdaderamente efectiva, ya que se habla de responsabilidades colectivas, en donde el uso del cortoplacismo provocaría que futuras generaciones cargasen con nuestras irresponsabilidades colectivas. La toma de consensos entre la parte cognitiva y participativa de la prospectiva son lentos pero firmes de ello que se necesiten predicciones a largo plazo.

“Observar lejos, amplia y profundamente, pensar en el hombre y asumir riesgos” (Berger, Gaston 1959)

Observar de otro modo no fiándose de ideas preconcebidas, observar conjuntamente y utilizar métodos tan rigurosos y participativos como sea posible para reducir las inevitables incoherencias colectivas. Estas son unas de las claves para la prospectiva.

Palabras clave de la prospectiva y la estrategia:

- Prospectiva: anticipación para esclarecer la acción. Esta « indisciplina intelectual » (Pierre Massé) tiene que ver con « ver de lejos, largo y profundo » (Gaston Berger), pero también con (innovación y conjunto (apropiación)). La visión global, voluntaria y a largo plazo, se impone para dar sentido a la acción.
- Previsión: previsión de futuro debido a un grado de confianza.
- Planificación: « la planificación consiste en concebir un futuro deseado así como los medios reales para coseguirlo » (R.L. Ackoff).
- Estrategia: conjunto de reglas de conducta de un actor que le permitan conseguir sus objetivos y su proyecto.
- Táctica(s): casi siempre en plural, ya que se trata de vías y medios para alcanzar los objetivos de la estrategia en función de las circunstancias.
- Planificación estratégica: concepto aparecido a finales de los 60 (Igor Ansoff para traducir el hecho de que la planificación de empresa debía tener en cuenta cada vez más las turbulencias del entorno (dicho estratégico) y adaptar, en consecuencia, sus objetivos.
- Gestión estratégica: concepto lanzado a mediados de los 70, siempre por Igor Ansoff, para establecer las condiciones que permitan a las estructuras y a las organizaciones adaptarse a un mundo cada vez más turbulento.
- Prospectiva estratégica: concepto de los años 90 donde la anticipación de la prospectiva se pone al servicio de la acción estratégica y proyecto de la empresa.

Con estas palabras clave se introduce al lector en el vocabulario prospectivo. en otro orden de cosas, se diría que, si el futuro es en parte fruto de la voluntad (de hombres y mujeres), esta última para ejercerse de una manera eficaz, debe intentar guardar el espíritu de las cinco ideas que a continuación se van a exponer:

El mundo cambia pero los problemas permanecen:

Son siempre los hombres y las organizaciones los que crean la diferencia. La ventaja que para el hombre tiene la reflexión es enorme pues la inversión intelectual

realizada no está obsoleta y es suficiente actualizarla con datos recientes para que se pueda la mayor parte de mecanismos y constantes anteriores.

La humanidad tiene la memoria corta: desconoce lo que es el largo plazo y sus enseñanzas. La historia no se repite pero los comportamientos se reproducen. Cada generación tiene la impresión de que está viviendo en una década de mutación sin precedentes. Cada época es excepcional para cada uno de nosotros por el hecho de que es el único tiempo en el que vivimos. Sobreestimar la importancia y la rapidez de los cambios, sobre todo en relación a las nuevas tecnologías.

Los actores clave en el punto de bifurcación:

¿Cómo se podía reconocer los puntos de las bifurcaciones? ¿Qué acontecimientos, qué innovaciones permanecerán sin originar consecuencias, cuáles de estas afectarán a la globalidad del sistema, trastocándolo, determinando irreversiblemente la elección de una evolución, cuáles son las áreas donde puede ejercerse la elección, cuáles son las áreas de estabilidad,...? éstas son las cuestiones dominantes en el menú prospectivo. Los parámetros de las bifurcaciones son las variables clave del análisis prospectivo.

El futuro como razón de ser del presente (Gaston Berger)

Un alto a la complicación de lo complejo:

No es necesario que nos dotemos de herramientas complejas para leer la complejidad de la realidad. Se diría que los seres dotados de un pensamiento complejo, han sabido mejor que otros dar con leyes relativamente simples para el entendimiento del universo.

De dos modelos, el mejor, sería aquel que representara de manera más sencilla los datos que se derivan de la observación de la realidad. El reto está en ser ambiciosos porque si es fácil complicar las cosas, es bien difícil simplificarlas o hacerlas más sencillas.

Plantearse las buenas preguntas y desconfiar de las ideas recibidas:

A menudo se olvida al investigador de interrogarse sobre si las preguntas formuladas están bien planteadas y de este modo precipitarse en la búsqueda ilusoria de respuestas a preguntas falsas. El problema es el siguiente ¿Cómo plantear las buenas preguntas?

Si los focos de la actualidad son tan potentes y se enfocan solamente sobre ciertos problemas, no podremos evitar que se escondan otros problemas. Las ideas y estereotipos que están de moda son los que dominan la actualidad. En consecuencia en

esta sociedad aquel que opine con tino y justeza, es muy probable que tenga muy pocas opciones de ser entendido.

De la anticipación a la acción a través de la apropiación:

La apropiación intelectual y afectiva constituye un punto de paso que resulta obligado si se quiere que anticipación cristalice como una acción eficaz. Los tres componentes del triángulo griego: “Logos” (el pensamiento, la racionalidad, el discurso), “Epithumia” (el deseo de todos sus aspectos nobles y no nobles), “Erga” (las acciones las realizaciones). El matrimonio entre la razón y la pasión, entre el corazón y el espíritu es la clave del éxito de la acción y de la plenitud de las personas.

En el momento de la acción, es demasiado tarde para ponerse a reflexionar, y cuando se hace, es necesario tener el tiempo suficiente para no sentirse presionado por la urgencia. La acción está dirigida por un acto reflejo donde la intuición parece que domina a la razón. Esto es engañoso pues el acto reflejo es tanto más rápido y apropiado cuanto más haya sido el cerebro entrenado previamente. Por consiguiente, entre la intuición y la razón no existe oposición sino complementariedad.

Para finalizar el método de la prospectiva se haría referencia a las tres grandes estrategias en las que se apoya esta ciencia:

1. La visión a largo plazo:

Dejando fuera los planteamientos cortoplacistas, la visión a largo plazo tiene la ventaja de que prioriza el largo frente al corto plazo, siendo de este modo que para poder definir una estrategia lo más importante es definir para donde vamos.

Conociendo el futuro se puede visualizar el presente, no solo el futuro desde el presente sino el presente desde el futuro. Hoy en día la literatura está saturada sobre el pasado la tendencia y la coyuntura; en cambio lo que no se ha hecho es comparar algo con los diversos futuros con los que se podría encontrar. En el caso de la planeación estratégica, ésta estará en función no solo del presente y del pasado, sino sobre todo del futuro.

A modo de explicación gráfica, se diseñaría un cuadro con diversos futuros, cada uno con una etiqueta: Imaginándonos un embudo en un extremo situaríamos el catastrófico, el cual se construiría en el presente que se puede imaginar que todo saldría mal; por el contrario se hablaría del futuro utópico, en el que se puede imaginar que todo salga bien; y por último se conforma el mejor de los futuros: Futurible.

2. La cobertura holística:

La cobertura holística permite ver el todo y sus partes a efecto de operar mejor la complejidad que ha de presentarse, el cual constituye otro elemento esencial de la prospectiva. Puede decirse que el todo es el que de alguna manera va a conformar elementos integrantes de las pequeñas partes del todo.

Hoy en día se trabaja con lo que está disponible del fenómeno del pasado y del fenómeno del presente, pero el fenómeno del futuro está impregnado de la velocidad de los cambios tecnológicos, sin dejar de lado los cambios de tipo social, económico y político. Por lo que lo único seguro en el futuro es el cambio, la única constante en el futuro es el cambio. Hay que ejercer entonces, un extraordinario proceso de creatividad, invención, de imaginación para crear futuros.

3. El consensuamiento:

Esta estrategia que Tomás Myklos desarrolla, es la única forma de pasar del conocimiento y diseño a la construcción y que exige que haya participación de protagonistas. Incluye de tal manera que las decisiones sean la toma de conciencia de un colectivo que será afectado por esa decisión. El consensuamiento es la gran diferencia entre manejar una visión de carácter académica (la que se piensa y se crea en documentos) y otra visión que permitiría llevar lo que se tiene planteado a la práctica.

Algunas premisas de la prospectiva:

- Mientras que el pasado ya sucedió y no se puede cambiar y el presente está sucediendo; por lo tanto existe y no se puede transformar. El futuro no existe como realidad concreta; solo puede estar presente como imaginario.
- El futuro no es el destino, no es predeterminado, no es ineludible e inflexible.
- El futuro no es único es múltiple, hay que hablar de muchas alternativas de futuro para conquistar el mejor de ellos.
- Los futuros son cognoscibles y visualizables a través de la capacidad intelectual y de la imaginación que tiene el hombre.
- Por ello, esos futuros son manipulables por el hombre, en lugar de que el futuro lleve al hombre hacia un destino, este puede ser alterado convenientemente.

2.1.3 Aplicaciones metodológicas (Herramientas):

A la hora de desarrollar la ciencia prospectiva se requiere de una serie de herramientas para hacer una investigación científica y objetiva. Para ello se necesitan las metodologías que se van a describir en las siguientes líneas, entre otras muchas, siendo las siguientes las consideradas más importantes:

1. Escenarios

Objetivo: Construir escenarios hipotéticos a partir de unos supuestos previos.

Proponer las orientaciones y las acciones estratégicas, apoyándose en las competencias de las organizaciones en función de los escenarios de su entorno general y de competencia. Se comenzó a utilizar a mediados de los cincuentas, dentro de los estudios estratégicos y militares desarrollados para el gobierno de los EU. Trataban de identificar senderos de actuación alternativos y sus hipotéticos resultados en contextos diferentes, con el fin de orientar la toma de decisiones previniendo las posibles consecuencias de éstas para el orden mundial.

Descripción: Diseño un número de escenarios contextuales, describiendo los posibles estados sociales futuros, después, se desarrolla un conjunto de estrategias posibles, y posteriormente se analiza mediante simulación el impacto de los contextos previstos sobre las estrategias consideradas y viceversa. Dicha secuencia es repetida hasta que la estrategia ha adquirido el grado de sofisticación que la gestión requiere, con el fin de determinar la robustez de cada estrategia en un contexto cambiante.

1ª Fase: Construir la base: Consiste en construir un conjunto de representaciones del estado actual del sistema constituido por la organización y su entorno.

-Delimitar el sistema y su entorno

-Delimitar las variables esenciales

-Analizar la estrategia de actores

2ª Fase: Balizar el campo de los posibles y reducir la incertidumbre:

Una vez identificadas las variables clave y haber analizado los juegos de actores, se pueden preparar los futuros posibles a través de una lista de hipótesis que refleje por ejemplo el mantenimiento de una tendencia, o por el contrario, su ruptura.

3ª Fase: Elaborar los escenarios. Describir la situación actual y las imágenes finales.

Fuente: Bas (1999) y Godet (2000)

2. MACTOR (juego de actores)

Objetivo: Facilitar a un actor una ayuda para la decisión de la puesta en marcha de su política de alianza y de conflictos.

Descripción: Comprende 7 fases

Fase 1: Construir el cuadro “estrategias de los actores” (el número útil de actores es entre 10 y 20).

-Establecer la identidad de cada actor: finalidades, objetivos, proyectos (preferencias), motivaciones, obligaciones y medios de acción internos (coherencia), comportamiento estratégico pasado (actitud).

-Examinar por otra parte los medios de acción que dispone cada actor sobre los otros.

Fase 2: Identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados. El choque de los actores, retos estratégicos sobre los que los actores tienen objetivos convergentes o divergentes.

Fase 3: Situar cada actor en relación con los objetivos estratégicos (matriz de posiciones). Representación matricial actores por objetivos la actitud actual de cada actor en relación a cada objetivo indicando su acuerdo (+1), su desacuerdo (1) o bien su neutralidad (0).

Fase 4: Jerarquizar para cada actor sus prioridades de objetivos (matriz de posiciones evaluadas). Evaluar la intensidad del posicionamiento de cada actor con la ayuda de una escala específica.

Fase 5: Evaluar las relaciones de fuerza de los actores. Matriz de influencias directas entre actores a partir de un cuadro estratégico de actores valorando los medios de acción de cada actor.

Fase 6: integrar las relaciones de fuerza en el análisis de convergencias y de divergencias entre actores

Fase 7: formular las recomendaciones estratégicas y las preguntas clave del futuro

Fuente: Godet (2000)

3. Mapeo contextual

Objetivo: Conocer el criterio de relevancia, poder y utilidad en medios donde el desarrollo futuro depende del movimiento concurrente de varios parámetros interrelacionados y/o sobre condiciones extra-organizacionales de carácter sociocultural, económico o tecnológico.

Descripción: Identificar y seleccionar direcciones a largo plazo. Identificar sectores y subsectores donde la repercusión e las direcciones a largo plazo básicas, pueden ser

trazadas. Identificar y seleccionar áreas funcionales en cada sector principal para guiar la prefiguración del plan.

Fuente: Miklos y Tello (1994)

4. Incasting (pronóstico deductivo)

Objetivo: Pronosticar deductivamente futuros alternativos mediante la comparación de diferentes futuros posibles y a partir de unas macro imágenes preestablecidas.

Descripción: El incasting, consiste en aplicar sistemáticamente estas macro imágenes al tema objeto de estudio, con el objetivo de obtener un conjunto de futuros alternativos que cubran un abanico de posibilidades lo más amplio posible.

Fuente: Bas (1999)

5. Backcasting (“pronosticar al revés”)

Objetivo: Buscar la relación causa-efecto en un pronóstico. Técnica también conocida como Apollo forecasting, como su nombre sugiere, es algo así como un “pronosticar al revés”.

Descripción: La técnica consiste en construir vías para llegar a la consecución del objetivo prefijado, buscando la cadena causal (en sentido inverso: buscando relaciones “efecto/causa”) que conduzca a ello. El punto de partida es un estudio del futuro deseado, lo cual le aproxima a la técnica de árboles de referencia, hasta el punto de que puede ser considerada como una técnica, más simple, derivada de ésta.

Fuente: Bas (1999)

6. Análisis estructural

Objetivo: Ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos. Busca hacer aparecer las principales variables influyente y dependientes y por ello las variables a la evolución del sistema.

Descripción: Se realiza por un grupo de trabajo compuesto por actores y expertos con experiencia demostrada, pero ello no excluye la intervención de consejeros externos. Se identifican tres fases, listado de variables, la descripción de relaciones entre variables para identificar las variables clave.

Fase 1: listado de las variables

Enumerar el conjunto de variables que caracterizan el sistema estudiado y su entorno, no debe exceder el número de 70-80 variables.

Fase 2: descripción de relaciones entre las variables

Es un proceso de interrogación exhaustivo que hace posible evitar los errores, ordenar y clasificar ideas dando lugar a la creación de un lenguaje común en el seno del grupo.

Fase3: identificación de las variables clave

Identificar las variables esenciales a la evolución del sistema, primero mediante una clasificación directa y posteriormente por una clasificación indirecta (llamada MICMAC para Matrices de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación).

Fuente: Godet (2000)

7. Delphi

Objetivo: Obtener una previsión de futuro cuantificada por consenso sobre temas cualitativos, con el fin de servir de apoyo para la toma de decisiones.

Originalmente desarrollado por la Rand Corporation en los años cincuenta, la técnica de Delphi es probablemente el método cualitativo o intermedio más utilizado en anticipación

Descripción: Procedimiento sistemático y controlado que elimina los defectos (ruido, presión grupal, pérdida de tiempo, falta de acuerdo) y potencia las posibilidades de la reunión de grupo, que permita ofrecer una visión prospectiva coherente: el futuro considerado más probable. Permite poner de manifiesto convergencias de opinión y hacer emerger ciertos consensos en torno a temas precisos, mediante preguntas a expertos por medio de cuestionarios sucesivos.

Fase 1: Formulación del problema:

Definir con precisión el campo de investigación para plantearlo al grupo de expertos reclutados. La elaboración del cuestionario debe ser llevada a cabo según ciertas reglas: las preguntas deben ser precisas, cuantificables e independientes.

Fase 2: Elección de Expertos:

El experto será elegido por su capacidad de encarar el futuro, serán aislados y sus opiniones son recogidas de forma anónima, así se obtiene la opinión real de cada experto y no la opinión más o menos falseada por un proceso de grupo (eliminación de líderes).

Fase 3: Desarrollo práctico y explotación de resultados:

El cuestionario es enviado a un centenar de expertos (tomar en consideración las no respuestas y abandonos, el grupo final no debe ser inferior a 25). Los cuestionarios sucesivos disminuirán la dispersión de las opiniones y precisarán la opinión media consensuada.

Fuente: Bas (1999) y Godet (2000)

8. Matriz de Decisión

Objetivo: Determinar el problema. Identificar dos conjuntos de factores.

Descripción: Enlistar cada factor con sus partes, uno de manera vertical y otro horizontal. Asignar un número del cero a la unidad que exprese la relación cuantitativa de los factores. Las matrices de decisión son una parte de la metodología orientada a estudios del futuro llamada pronóstico tecnológico, la cual es definida por Jantsch como “la estimulación probabilística, sobre un relativo alto nivel de confianza, de la futura transferencia tecnológica”. La matriz de decisión relaciona las proyecciones tanto verticales como horizontales de las posibles transferencias tecnológicas. Ordena unidades de información y las combina en pequeñas piezas dentro de las cuales se puedan juzgar las consecuencias e implicaciones de la interacción.

Fuente: Miklos y Tello(1994)

9. MIC (análisis de impacto cruzado)

Objetivo: El análisis de impactos cruzados trata de refinar las probabilidades relacionadas con la ocurrencia de desarrollos futuros individuales y su interacción con otros desarrollados. La matriz de impactos cruzados (MIC) es una técnica muy cercana tanto al Delphi como a la de Escenarios. Lo que básicamente la diferencia de éstas es que la técnica MIC sí tiene en cuenta estas interacciones y no de forma aislada.

Descripción: Un MIC describe dos tipos de datos para un conjunto de posibles desarrollos futuros: la probabilidad de que cada evento considerado ocurra en el período de tiempo especificado, y la probabilidad de ocurrencia de cada evento teniendo en cuenta la ocurrencia de cada uno de los restantes y el impacto estimado del segundo sobre el primero.

Fuente: Bas (1999)

10. Árboles de decisión

Objetivo: Estructurar, analizar y resolver un problema de toma de decisiones ante una Situación de incertidumbre donde no se dispone de datos del pasado sobre los que apoyarse para predecir las tendencias futuras. Según Vinader, el Árbol de decisión es una manera de exponer y comunicar el problema a distintos responsables, comprobar si están de acuerdo y pedirles sugerencias; permite plantear de forma absoluta la estructura del problema que se pretende resolver; de forma adecuada.

Descripción: Combina el análisis gráfico con el análisis de probabilidades. Permite contabilizar los resultados de una decisión anotando las repercusiones de las distintas ramas; no prescinde de la “experiencia e intuición” del sujeto decidor; y conduce a

conclusiones, también científicas, que son consistentes con la experiencia, juicio e intuición del equipo directivo.

Fuente: Bas (1999)

11. Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)

Objetivo: Pretende conocer las fuerzas y las debilidades de los cinco recursos fundamentales de la empresa (humanos, financieros, técnicos, productivos y comerciales).

Descripción: Diagnóstico interno: fuerzas y debilidades; incluye los aspectos financieros, operativo y funcional.

Diagnóstico externo: amenazas y oportunidades. Deben plantearse cuatro preguntas ¿cual es su futuro?, ¿cuál es mi posición concurrencial?, ¿cuáles son los factores clave de éxito?, ¿cuáles son las competencias distintivas a mi posición o que debo adquirir para mejorar mi posición? Este diagnostico completa los recursos y el entorno. Puede incluirse como una de las etapas esenciales del acercamiento de las prospectivas estratégicas.

Fuente: Godet (2000)

2.1.4 ¿A qué se aplica?

En las páginas anteriores, se ha explicado la esencia de la prospectiva, un breve recorrido histórico así como que metodologías se utilizan para hacer un análisis objetivo y veraz de esta “Indisciplina intelectual”, y en este apartado se pretende aclarar en qué espacios se ubica este tipo de investigaciones, para de este modo centrar como se va a utilizar esta metodología en el objeto a estudio, que sería el conflicto vasco-navarro.

La prospectiva se aplica de un modo general a la estrategia de futuro de las empresas, para desarrollar de una manera más eficientes sus propuestas de mejoras económicas, abrirse a nuevos mercados, qué mercados son los más propicios,... Por otro lado también se utiliza la prospectiva para hacer planes de desarrollo rural, educacional, tecnológicos sobre todo,... en resumen la otra parte de la prospectiva sería el desarrollo humano, que sobre todo ha sido trabajada en latino-América.

Lo que este proyecto pretende es aplicar esta ciencia al la resolución y pacificación de conflictos políticos, para de este modo seguir unas guías de ruta con los pasos necesarios para llegar a futuros escenarios de convivencia y respeto. Es en este punto es donde se encuentra el *leit motiv* de este análisis ya que se pretende diseñar

escenarios de futuro respecto a la coyuntura política y social del conflicto vasco-navarro.

Cerrando el primer bloque del marco teórico concerniente a la prospectiva se daría paso centrarnos en el conflicto en sí. En el siguiente bloque se hará un análisis socio-histórico del conflicto vasco-navarro.

2.2 CONFLICTO:

Con esta segunda parte del marco teórico sería conveniente recalcar en que se va a centrar. Las partes a ser objeto de estudio son por un lado E.T.A y el estado español, y por otro las consecuencias, que de esta forma lleven a una aclaración del por qué de la actual coyuntura mediante un recorrido histórico sobre el que se centra esta parte del análisis.

2.2.1 Antecedentes (Acotado desde 1975):

Antes de dar comienzo a al desarrollo de los acontecimientos, lo lógico sería explicar el por qué de empezar desde 1975. Después de 37 años de nacional-catolicismo en el que la represión, el código penal de autor, el pensamiento único y en la proliferación de grupos armados con carácter anarquista, socialista, comunista para dar respuesta al régimen instaurado por Franco, viera su fin. A la luz de su muerte (20 de noviembre de 1974) se produce una serie de acontecimientos políticos y sociales para dar un cambio de rumbo al hasta entonces régimen fascista y transformarlo en un sistema democrático, el cual tiene como nombre la transición española.

Dentro de este marco de cambios, reformas y de intento de ruptura con el anterior régimen, se crean comunidades autónomas dentro del sistema y en algunas de ellas con un carácter histórico obvio y con unas inquietudes nacionalistas bastante consolidadas, se puso en marcha la creación de estatutos especiales que coincidiesen de una u otra manera con dichas raíces históricas, entre otras el estatuto de Gernika, el mejoramiento de los fueros navarros,...

Si bien es cierto que toda esta maquinaria se puso en marcha para que todos los engranajes funcionasen correctamente dentro de lo que sería el nuevo estado español, para muchos no fue más que la continuidad del régimen anterior con una renovada imagen.

Toda esta vorágine transicional se dividió en rupturistas y reformistas. Dentro del mismo régimen había grupúsculos que pretendían hacer una reforma del régimen, y el primer paso fue destituir a Arias Navarro por el monarca Juan Carlos I, debido a su falta de capacidad para poner en marcha las reformas exigidas mayoritariamente por las élites franquistas, de este modo dando continuidad al régimen anterior. El 3 de julio de 1976 Adolfo Suarez (responsable del movimiento nacional), e inmediatamente después de su nombramiento empieza a marcar líneas de actuación dentro de su programa. El 6 de julio anunciará el sometimiento a referéndum la Ley de reforma política, eje vertebrador del proceso, contemplando la legalización de partidos. Junto a dicha reforma se promulgaría un indulto a presos políticos que prácticamente no afectará a ningún preso de ETA.

En los meses consecutivos se producen renovaciones en las cúpulas social y militar que afianzarían esta nueva propuesta de reforma. Esta evolución no suponía una autocrítica, sino un cálculo político. De cara a occidente la imagen del régimen se encontraba denostada, la prolongada crisis económica, su aislamiento internacional, eran tesituras que difícilmente le harían frente a conflictos sociales y territoriales. Por otro lado las tesis más involucionistas del régimen también ejercían presión, y el miedo a un golpe de estado militar era palpable. De forma que esta fórmula política era el carril del medio, pero que no contentaba ni a rupturistas ni a involucionistas.

En cuestión de legalización de partidos, se empieza a entablar relaciones con partidos que apoyarían la reforma, pero en esta primera fase de la transición se excluyen los rupturistas, PCE, la izquierda radical y los partidos independentistas. En lo referente a la legalización de partidos, serán los que acepten los planteamientos de Suarez, por lo que los partidos comunistas e independentistas quedan excluidos. De modo que a nivel popular se crean dos frentes de lucha, en primer lugar, dadas las palabras de democratización del sistema político, es lógico pensar que se activase la lucha popular para la amnistía de todas aquellas personas que habían luchado contra el régimen dictatorial, y en segundo lugar el llamado “Movimiento de alcaldes”, que pusieron encima de la mesa que partiendo de la base de democratización, reivindicaban la construcción institucional de Euskal Herria desde lo local.

Centrando el discurso en el conflicto vasco, el 30 de diciembre de 1977, el congreso de ministros otorga al País Vasco un estatuto pre-autonómico, en el que Navarra queda excluida, aunque afirma una posibilidad de unión con Navarra posterior. Poco antes de este estatuto preautonómico, en octubre de 1977 Suarez se ve obligado a

proclamar una amnistía general, en el que la totalidad de los presos vascos es excarcelado.

Debido al estatuto pre-autonómico, que PSOE y PNV aceptan, las fuerzas políticas rupturistas lo rechazan por la exclusión de Navarra, y con más inri cuando el 17 de abril de 1978, sale un borrador lejos de dar carácter propio a la capacidad de Euskal Herria de ser nación, muestra especial ahínco en la indisolubilidad política, territorial y nacional de España, por lo que ETA sigue practicando la lucha armada, al no ver posibilidad alguna en los nuevos límites dentro de las reglas de lo que va a ser la constitución del 6 de diciembre de 1978.

Habiendo hecho una referencia breve de lo que fue la transición y el porqué no fue un motivo de cese armado por parte de ETA, se ha intentado justificar por qué se adopta 1975 como fecha para acotar el trabajo.

En lo que afecta a Navarra en estos más de 35 años de historia viva de un conflicto armado, se diría que han sido muchos los sucesos, en la gran mayoría de los casos, de grave relevancia. Desde 1975 hasta hoy han sido 191 atentados los cometidos por ETA, con un saldo de 44 muertes (Relatos de plomo, 2012). Por otro lado el GAL, grupo paramilitar y con una relación directa con el gobierno, en cuatro años de historia realizó más de treinta atentados con un saldo de más de 70 personas muertas o heridas. Sin contar con organizaciones adscritas al régimen como la triple A, los guerrilleros de Cristo rey,... y en el caso de Navarra con sucesos estremecedores como lo sucedido en Montejurra en 1976, o el asesinato de German Rodríguez el 8 de julio de 1978 mediante un disparo de la policía por participar en una manifestación a favor de la amnistía de los presos políticos. Son hechos que han crispado la normalidad de la vida política Navarra que, aún siendo una comunidad demográficamente pequeña, la disparidad y polarización política es unas de sus características más reseñables a nivel politológico.

Dentro de lo que han sido estos años de violencia política bilateral, sería interesante reseñar que hasta hoy se han realizado tres procesos negociadores de ETA con el Gobierno español, que han contribuido a la consecución de sendas treguas, siempre con final o resultado negativo, pues siempre han terminado –estos procesos negociadores- con comunicados de ETA de cese de la tregua estando todos los frentes de lucha abiertos, y por el contrario el Gobierno cerrando filas con más represión, no solo contra ETA, sino que también contra la izquierda-abertzale, en ámbito extra-terrorista.

El 20 de Octubre de 2011, ETA lanza un comunicado anunciando el cese unilateral y definitivo de la lucha armada. Hoy en día no exista ninguna vía de diálogo entre el gobierno y ETA, incluso se diría que hay un bloqueo por parte del gobierno pues esta estanco e inmóvil. En las siguientes líneas el análisis se centrará en los tres procesos negociadores pues se pretende sacar claves para el posterior análisis prospectivo.

2.2.2 Procesos de tregua y negociación:

El título del capítulo hace referencia a los tres procesos que han marcado la disponibilidad tanto del gobierno (en los tres procesos tres gobiernos diferentes) como de ETA para dar final a un conflicto mediante un dialogo, que en los tres casos a fracasado por intereses inviolables de ambas partes respectivamente. Son “Las conversaciones de Argel 1989-1990”, “Lizarra-Garazi 1998-1999” y por último propuesta de Anoeta 2004 y tregua 2006-2007.

-Las conversaciones de Argel (1988-1989):

Estas conversaciones se dan después de los años en los que E.T.A. más activa ha estado. Con toda la resaca post-transicional y una serie de pautas de juego democrático que la organización no acató ni aceptó, produce una década de acciones muy numerosas y que de alguna forma le otorga una posición de fuerza en términos militares y políticos, que avoca al estado a sentarse en una mesa y a la organización a declarar una tregua. El 8 de enero de 1989 ETA declara una tregua de quince días, para iniciar un proceso de diálogo y negociación, gesto respondido por el Gobierno de forma positiva, el cuál públicamente insta a la organización a aumentar el plazo. A los pocos días se reúnen en Argelia y se llega a un acuerdo preliminar concretado en nueve puntos y que da pie a una tregua bilateral de dos meses.

Se siguen reuniendo durante tres meses, pero por discrepancias, incumplimientos y cerrazones se termina la tregua y ETA anuncia que reabre la lucha a todos sus frentes en 3 de abril de 1989. Gesto respondido por el Gobierno con la firma del Pacto de Ajuria Enea. Pacto que consiste en cerrar todo tipo de diálogo político con ETA, y se dice político porque este pacto firmante por fuerzas democráticas españolas y vascas, cierra la puerta a posibles futuras negociaciones: “No puede haber ni habrá negociación política con ETA” (Casanova Iker, *ETA 1958-2008, medio siglo de historia*, p. 350.)

-Acuerdo de Lizarra-Garazi (1998-1999):

Después de una década de innumerables hostilidades, brotes de violencia callejera, represión por parte del gobierno, cambio de gobierno después de casi 13 años de hegemonía del PSOE y de Felipe Gonzalez como presidente y paso al PP ya su número uno Jose María Aznar como jefe del ejecutivo español, la aparición de los “Grupos Y” de apoyo a ETA, de un casi 10 años de intentos de aislamiento político de la Izquierda Abertzale mediante el Pacto de Ajuria Enea, en setiembre del año 1998 en se produce un inusitado cambio en la vida política vasca y se comienzan a poner una serie de bases para abrir una vía soberanista y terminar con el bloqueo. ETA el 16 de Setiembre de 1998 declara una tregua unilateral e indefinida, nueva formula con la que la organización se estrena.

Este acuerdo no solo data de partidos políticos, sino que también lo firman agentes políticos sindicales,... este acuerdo firmado en Estella-**Lizarra** el 2 de octubre y ratificado en Donibane **Garazi** con el espectro político nacionalista del País Vasco francés aunaba fuerzas para por un lado, aunar fuerzas “Abertzales” para conseguir una vía soberanista, y por otro lado encauzar el final del conflicto armado y la violencia de una forma dialogada, justo el termino opuesto de lo que en su día había sido el Pacto de Ajuria Enea.

Después de un año en el que hubo por medio unas elecciones, en el que las fuerzas firmantes del acuerdo sacaron más votos (no tan satisfactoriamente en el territorio navarro y alavés, mostrando así la disparidad política de estos territorios) el gobierno empieza unas reuniones con ETA de manera tímida. La serie de reivindicaciones políticas y bases del acuerdo de Lizarra-Garazi no se materializaban y las tensiones internas entre los firmantes acabo con este proceso. ETA da por finalizada la tregua el 28 de noviembre de 1999.

-Propuesta de Anoeta y correspondiente proceso (2003, 2006-2007):

Este proceso consta de dos parte: En primer lugar se hablaría de la Propuesta de Anoeta, en la cual el 14 de noviembre de 2003 la Izquierda Abertzale pretende ser una solución al conflicto tanto en la vertiente armada como en la política. Este escrito era bastante revelador en el sentido de que era una superación de la anterior propuesta de paz llamada Alternativa Democrática, y venía publicada por parte de Batasuna y no de Eta. Dicha propuesta trataba de de la definición de dos carriles para la superación del conflicto con contenidos concretos que debían tratarse en cada uno de ellos. Eta se adhiere a esta propuesta el 15 de enero de 2004. Los dos carriles son por un lado una

mesa entre los Estados Español y Francés y ETA, y otro que conformarían todos los partidos políticos.

En segundo lugar en marzo de 2004 se celebran elecciones generales las cuales producen un cambio de gobierno, después de el mayor atentado sufrido en el Estado Español el 11 de Marzo realizado por Al Qaeda, y que lógicamente incidió en el cambio de gobierno, donde es Jose Luis Rodríguez Zapatero quien se posiciona frente del gobierno español. Esta situación de cambio es aprovechada por la Izquierda Abertzale para lanzarle misivas al nuevo gobierno para comenzar un proceso de negociación (Incluso ETA le manda varias cartas, al presidente, para dialogar). El 22 de marzo de 2006 ETA proclama un “alto al fuego permanente”, declarado después de varias reuniones con representantes del gobierno español y tras varios pre-acuerdos. Tras esta declaración que a priori daba visos de de un esperanzador futuro proceso, hubo muchas dificultades entre los partidos, entre el Estado y entre Eta. Todas estas tensiones acaban con un atentado en la T4 por parte de ETA el 30 de diciembre del 2006, sin haber proclamado una abertura de lucha a todos sus frentes, para la organización fue un toque de atención, que significo el final de ese proceso.

Se hacen intentos por reanimar el proceso que resultan inútiles y ETA lanza un comunicado finalizando el alto al fuego, con lo que el que en principio suponía el proceso de paz más prometedor se desvanece por inacción política de la organización ETA y el Estado Español, así como la falta de voluntad de partidos políticos de llegar a acuerdos.

-Aceptación de las vías exclusivamente políticas por la Izquierda Abertzale, conferencia de Aiete y fin de la lucha armada por parte de ETA:

Esta nueva decisión de la Izquierda Abertzale, junto con el comunicado de ETA Y la conferencia de Aiete con su correspondiente eco internacional, es la nueva tesitura en la que se encuentra el proceso, si se le puede llamar así a esta nueva coyuntura política embrionaria. Un escenario de juego enrarecido por muchos factores como el encarcelamiento y posterior condena a los diseñadores del nuevo esquema político de la Izquierda Abertzale, Otegi, Usabiaga, Zabaleta,... con la participación de nuevo en las instituciones por parte de la IA, con ETA en una situación de empezar el desarme con ayuda de los verificadores internacionales (algunos de los cuales han participado en el proceso irlandés), dando pasos y por el contrario un inmovilismo del Gobierno Español desmedido el cual no le interesa lo más mínimo lo que pueda pasar, desprestigiando a los verificadores e ignorando los acontecimientos.

Por otro lado la sociedad ha de coger un importante papel como protagonista de lo que ha sido todas estas décadas de conflicto, conflicto que no surgió a la vez que ETA sino que nos remontaríamos siglos atrás. Sobre todo para que no se encuentre en un escenario de obviar la memoria a la vez que se huye de un futuro de vencedores y vencidos que no solucionaría nada.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS:

Desde un punto de vista objetivo es esencial lo concerniente a las políticas públicas para el desarrollo del trabajo empírico o de campo en esta investigación. La expresión “Política pública” se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y de la administración en la década de 1970. Es el término con el que se acuñan las distintas interacciones entre actores políticos más tradicionales, dicese de partidos políticos, sindicatos, nuevos movimientos políticos,...

En las siguientes líneas se profundizará tanto en la definición como en su campo de acción y variantes de las políticas públicas.

2.3.1 Definición:

La utilización principal de una política pública, es la resolución de conflictos y problemas sociales, por lo que se diría que la noción de política pública hace referencia, a conflictos, alianzas e interacciones. La política pública se definiría como<.

“Una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos culturales e interés varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”

(Subirats, knoepfel, Larrue y Varonne, 2008: p.38)

En otro orden de cosas se señalaría que representa la respuesta (las políticas públicas) político-administrativa, a problemas sociales. Si bien es cierto que cuando se comienza a implementar éstas, todavía las causas del problema no está ni definidas ni identificadas con precisión, ni se ha llegado a un consenso con los actores públicos y

privados sobre cómo abordar el problema a resolver. También sería interesante recalcar que no todos los acontecimientos de cambio social desembocan en políticas públicas por la no visibilidad de posibles consecuencias al problema, pues no todos los episodios sociales gozan de un consenso total para poder desarrollar las políticas públicas que les corresponden en estratos tanto políticos como administrativos, de prioridades e incluso económicos.

El problema social es por tanto una construcción social y política, por lo que desde esta óptica las políticas públicas constituyen respuestas a problemas públicos que reflejan un problema social. (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008)

Elementos de las políticas públicas:

Estos elementos constitutivos de políticas públicas son, entre otros muchos los siguientes:

- Solución de problema público: la existencia de una insatisfacción social cuya solución requiere que el sector público tome parte.

- Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público: Toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específica. Una política debe identificar los objetivos que deberían cambiar la conducta, de no ser así sería una estructura sin ningún tipo de contenido, una declaración de buenas intenciones.

- Coherencia, al menos intencional: Supone que las actividades y decisiones estén relacionadas entre sí. No es coherente implementar una política de activación de una lengua autóctona y no subvencionar el aprendizaje de esa lengua.

- Papel clave de los actores públicos: Este conjunto de decisiones solo podrán llevarse a cabo en la medida en que las llevan a cabo lo hagan en su condición de actor público. Es necesario que sean actores integrados en el sistema político-administrativo público.

Otros elementos a destacar serían la existencia de diversas actividades y decisiones, hacer un programa de intervenciones, la existencia de actos formales y la naturaleza obligatoria de las actividades y decisiones para no convertirse en una excepción a la regla el poder coercitivo de la institución político-administrativa la toma de decisiones y la realización de actividades.

El ciclo de una política pública:

Como afirma Muller:

“La representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar sentido”
(1990:30)

Si que existe una serie de secuencias que suponen cada una fase y que en van a ser descritas en las siguientes líneas.

1) Surgimiento y percepción de los problemas: esta primera fase se definiría como la que una determinada situación provoca una necesidad colectiva o una insatisfacción identificable. No todo problema social genera necesariamente una política pública.

2) Incorporación a la agenda política: esta segunda fase consta de la toma en cuenta del problema por parte de actores decisivos de del sistema político administrativo, el problema denunciado por actores o grupos sociales. Es una especie de filtro por parte de los actores públicos.

3) Formulación política: la tercera fase supone una definición por los actores públicos, definición en la cual los actores sociales tratan de influir para poder hacer una formulación del programa de actuación político-administrativo, señalar objetivos, los instrumentos y los procesos a implementar.

4) Implementación: la cuarta fase adapta el programa de la política a las situaciones concretas a las que se tiene que enfrentar.

5) Evaluación: por última fase se toma la quinta ya que determina los resultados y efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivo en términos de grados de resolución del problema.

El análisis de las políticas públicas desde una visión cíclica, o perspectiva cíclica (*the policy cycle*) genera ventajas pero también inconvenientes. Entre las ventajas se diría que permite tomar en consideración la existencia de círculos de alimentación a lo largo de todo el proceso. Por otro lado otra de las ventajas es la capacidad de identificación en cada una de las etapas a los actores implicados, reduciendo de forma drástica la complejidad de los métodos de análisis.

Por el contrario los inconvenientes también en este análisis cíclico son bastante palpables. Ésta perspectiva es descriptiva, siendo capaz de inducir a un error dado que el desarrollo cronológico de la política no sigue necesariamente el orden de las diferentes etapas. Otro error de análisis puede producirse al dar una coherencia artificial a la

política pública haciendo que el analista saque conexiones o nexos de unión de donde no existen. Por otro lado este análisis se centra en la acción del estado para solucionar problemas obviando que el punto de partida pueden ser los actores sociales. En muchos casos en los que un servicio estatal corra el riesgo de ser desmantelado, las soluciones son las que buscan los problemas y no al revés, para poder subsistir. En último término se especificaría que esta perspectiva cíclica no entienda más que el análisis secuencial, perdiéndose de este modo los casos de ciclos simultáneos o ciclos incompletos.

2.3.2 Actores de las políticas públicas:

Se considera actores a "aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. De acuerdo a su intencionalidad:

-Empíricos: el actor es un individuo, varios individuos, una persona jurídica o un grupo social, los cuales buscan un objetivo (estado futuro y deseable de las cosas hacia el que orienta su acción), comparten ideas o tienen un interés común (sin interés común no hay grupo). Solo se los considera a los que intervienen de manera activa y visible en todas las etapas. Se refiere al actor/es que cumple un rol, una función, etc.

-Intencionales: el actor tiene margen de maniobra sea esta mayor o menor de acuerdo a su situación. Al ser un campo casi siempre estructura, regulado o controlado, utiliza “zonas de incertidumbre” inherentes al funcionamiento de las organizaciones político-administrativas, a las reglas formales y normas sociales para así promover sus propios valores, ideas e intereses.

Tipos de actores según el espacio donde intervienen:

Públicos: Político-administrativos (con estatutos), son los que gestionan o representan la cosa pública.

No públicos (privados): se los puede distinguir entre:

- Grupos objetivos: actores cuyo comportamiento se define como la causa (in)directa del problema.

- Beneficiarios finales: actores que sufren los efectos negativos del problema y cuya situación se pretende mejorar

- Terceros: afectados de manera indirecta de manera positiva (beneficiarios) o de manera negativa (afectados).

Los actores públicos y privados constituyen una red compleja de interacciones, que presenta tanto niveles de interacción horizontal (relación entre actores de un mismo nivel gubernamental); como verticales: relaciones entre actores que operan a nivel interestatal, estatal, sub estatal y local, y que en conjunto forma los espacios de interacción, cuyas fronteras son fluidas, sobre todo si se quiere identificar los actores periféricos.

Los actores públicos:

Sistema Político-administrativos: comprende el conjunto de instituciones gubernamentales (ejecutivas, legislativas), administrativas y judiciales de un país, que disponen la capacidad, aparentemente legitimada por el orden jurídico, de estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad. Estas decisiones son el producto de procesos político-administrativos que se realizan de acuerdo con reglas procedimentales que fijan las interacciones internas y externas de manera precisa. (Easton)

Dimensiones del sistema político-administrativo:

- Soberanía de los actores públicos: solo el Estado es el único que goza de poder de coerción (monopolio de la violencia legítima).

- Organizaciones administrativas independientes: con respecto al conjunto de las instituciones de un Estado.

- Interacción de relaciones reciprocas entre subsistemas: el subsistema político-administrativo transforma las demandas sociales (inputs) en acciones estatales obligatorias (output).

Los actores privados (no públicos):

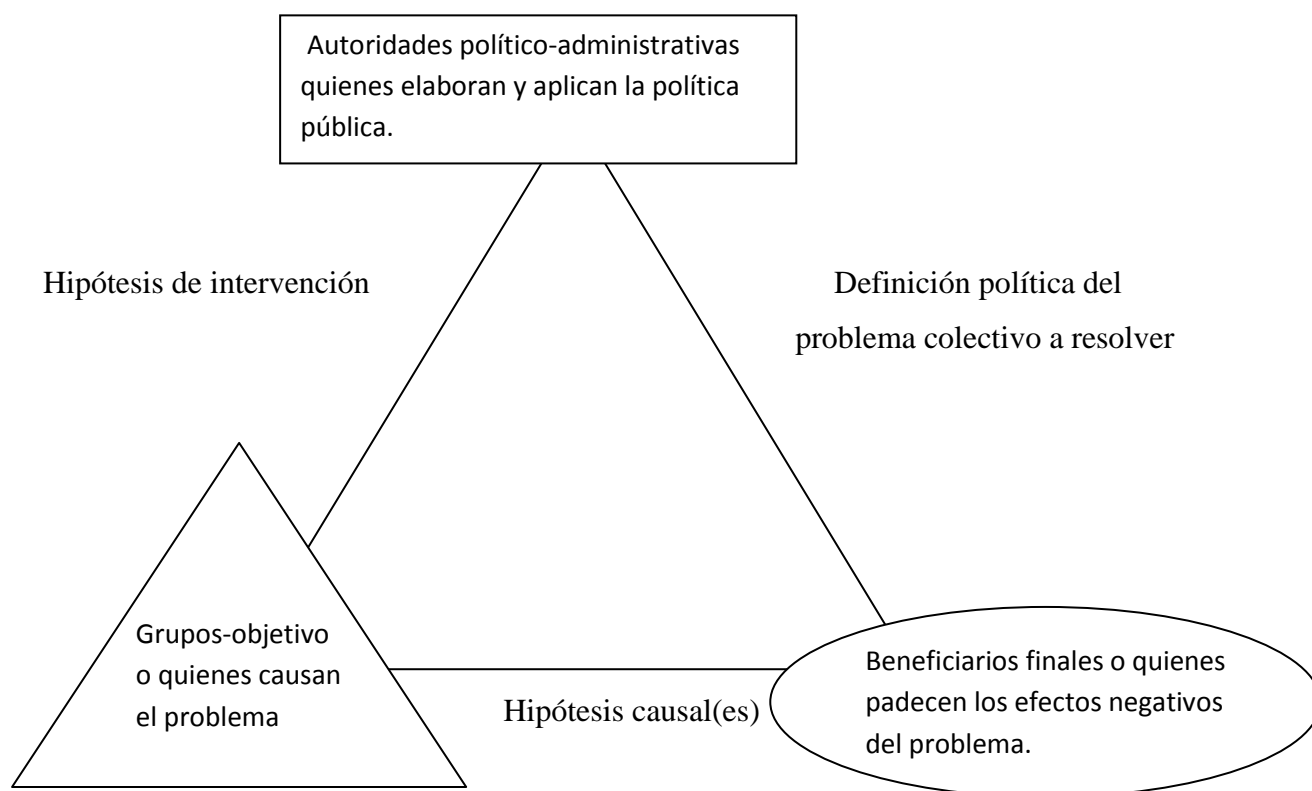
Grupos objetivos: compuestos por personas físicas o jurídicas u organizaciones que agrupen a tales personas, cuya conducta se considera como la causa (in)directa del problema. Las decisiones y acciones de los grupos-objetivo son o pueden ser, el destino final de una intervención concreta por parte de los poderes públicos, que lleven a la modificación de la conducta de los mismos.

- Beneficiarios finales: compuestos por personas físicas o jurídicas u organizaciones que agrupen a tales personas que sufren los efectos negativos del problema y cuya situación se pretende mejorar. Generalmente son grupos más numerosos, más difíciles de movilizar y organizar que los grupos-objetivos.

- Terceros: afectados de manera indirecta de manera positiva (beneficiarios) o de manera negativa (afectados)

El “triángulo de actores”:

Los actores anteriormente citados constituyen este triángulo. Se aclarará en el siguiente gráfico en qué consiste este triángulo.



Fuente: Knoepfel, Larrue, Varone (2001:70).

2.3.3 Recursos de las políticas públicas:

Los recursos de las políticas públicas representan un activo en materias primas de las que los actores públicos y privados se sirven para llevar a cabo sus acciones; los medios de acción representan el uso combinado de los recursos según la forma de intervención elegida. Algunos de los recursos más imprescindibles para entender la gestión de las políticas públicas son los siguientes:

Derecho

Se distingue por estar, aunque no exclusivamente, a disposición de los actores públicos y constituye la fuente de legitimación por excelencia de su acción. La dotación en recurso jurídico de los diferentes actores se definirá por el conjunto de reglas de derecho constitucional, civil, público, etc., adoptadas por el Legislativo y el Ejecutivo. De ahí que en un régimen democrático los legisladores estén fuertemente implicados en la producción de este recurso. Aunque con frecuencia su intervención se limita a la afectación de dinero y derechos, a través de estos dos recursos los parlamentarios están

otorgando otros indirectamente. El derecho, al igual que los otros recursos, puede perder algo de su “valor” si se le utiliza de manera intensiva o abusiva.

Personal

Este recurso puede estar presente en términos cuantitativos o cualitativos. Su dotación dependerá de las capacidades de reclutamiento y formación de personal que posean los diversos actores. A medida que las formas de intervención estatal se vuelven más sofisticadas, también es más exigente el perfil de los miembros de cualquiera de los grupos de actores. Cada vez es más necesario contar con personas hábiles en el aspecto comunicativo y con una formación profesional (cada vez más) especializada.

En el ámbito de los actores privados, la importancia del recurso humano también ha ido en aumento ya que a menudo se ven en la necesidad de pronunciarse acerca de proyectos de reglamentación, planes, informes evaluativos, etc., en plazos sumamente cortos.

Dinero

Es el recurso más fácilmente medible, intercambiable o sustituible, pero es así mismo quizá el que está distribuido de manera más desigual entre los actores privados. Esta cuestión reviste gran importancia, ya que este recurso está entre los que más poder político pueden conferir a un actor. Su activación y asignación no se limita al caso de las políticas distributivas o redistributivas. Es impensable que una política pública pueda ejecutarse adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los salarios del personal, los locales o el equipo (material para oficina, informática, etc.); esto es válido tanto para los actores públicos como privados.

Información

El conocimiento es una de las bases de la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Lo constituyen los conocimientos técnicos, sociales, económicos y políticos acerca del problema colectivo por resolver y comprende los elementos indispensables para la adecuada conducción de la política en todas sus etapas.

Organización

Dado que se trata de un recurso construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o sociales a las que éstos pertenecen y de la existencia de redes de

interacción entre los diferentes actores de la política pública. El personal puede ser muy calificado, pero estar mal organizado. En el caso de los actores públicos, este recurso se apoya también en las estructuras internas del arreglo político-administrativo, es decir, en su capacidad de organizar los procesos de interacción entre ellos y en la presencia de valores colectivos comúnmente compartidos y renovados constantemente en la acción..

Consenso

Este recurso implica un capital de legitimidad secundaria (diferente de la legitimidad primaria originada en el apego a la legalidad) que no aporta el sufragio mayoritario y puede incluso ser un contrapeso o un apoyo (según sea el caso) para la legitimidad democrática del Estado en los procesos concretos de intervención pública. Es el recurso que los actores intercambian con más frecuencia durante la ejecución de las políticas públicas. El consenso (relativo) entre los actores político-administrativos, los beneficiarios finales y los grupos-objetivo, respecto a las modalidades de producción y los contenidos de los actos de ejecución (outputs) se ha vuelto un recurso primordial para toda política pública. Este consenso mínimo, necesario para evitar bloqueos, tanto físicos –ocupaciones de sitios, batallas abiertas en las calles, no observación de las órdenes administrativas– como jurídicos –avalanchas de recursos ante los tribunales administrativos–, permite economizar otros recursos (en especial el derecho, el dinero o el tiempo). En este sentido, debe ser objeto de atención particular.

Tiempo

Es tanta la costumbre al hecho de que las políticas públicas toman tiempo, que solo llaman la atención aquellas que requieran este recurso en exceso. Sin embargo, el tiempo es el objeto esencial de un gran número de conflictos en la ejecución de nuevas políticas públicas (por ejemplo plazos transitorios, moratorias, situaciones de crisis). En este caso, su distribución entre los actores reviste también desigualdades. Los funcionarios públicos, dado su estatus, disponen de plazos más amplios que los representantes de los grupos sociales, quienes con frecuencia trabajan en un esquema de voluntariado. Así, los primeros tienden a menudo a subestimar este recurso en sus cálculos, lo cual se traduce en “agobios” para los no profesionales.

Infraestructura

Toda política pública goza de una dotación de bienes públicos. Las menos provistas gozan exclusivamente de los inmuebles que albergan los servicios encargados de su elaboración o de su ejecución; otras cuentan con amplios espacios (los bosques, por ejemplo). De hecho, algunas políticas tienen como vocación reforzar esta dotación; es el caso de la política de urbanismo que tradicionalmente se basa en reservas territoriales, o la de vivienda de interés social, que se apoya en la construcción de casas-habitación. A este recurso pueden asociarse dos “utilidades” principales. La primera se refiere a la capacidad de los actores públicos para administrar directamente un servicio o para imponer de manera más o menos directa obstáculos en el caso de que el Estado o la colectividad pública sean los propietarios o administradores de un bien. La segunda concierne a la capacidad de comunicación que tales infraestructuras permiten a los actores del sistema político-administrativo.

Apoyo político

De acuerdo con las reglas del Estado de Derecho democrático, cada política pública requiere, para su ejecución o para modificar considerablemente su contenido, bases legales aprobadas por la mayoría del Parlamento (o del pueblo). Esta aprobación confiere a la política una legitimidad primaria (diferente de la legitimidad secundaria basada en el aprecio que los grupos sociales tengan de sus prestaciones).

La producción de dichas bases legales da cuenta, en un momento dado, del apoyo político mayoritario del que goza la política pública en cuestión y gracias al cual los actores pueden, al agotar los demás recursos, imponerse a los grupos sociales minoritarios. El recurso “apoyo político” consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública –durante cada momento de su existencia– por una mayoría parlamentaria o popular.

Fuerza

No todas las políticas públicas recurren a este último recurso, considerado extremo con frecuencia. Sin embargo, la propia naturaleza de las políticas de seguridad o de defensa obliga a que la fuerza física revista un apoyo prioritario para estas. Aunque la fuerza física es un recurso poco utilizado ya que en general se intercambia por el consenso, la sola amenaza de recurrir a ella puede ser determinante en la ejecución de algunas políticas públicas, sobre todo cuando estas se basan en obligaciones jurídicas. Paralelamente, para los grupos-objetivo o los beneficiarios finales, la fuerza puede ser

un recurso que les permita expresar su desacuerdo profundo (una manifestación violenta en la calle, por ejemplo) o bloquear un recurso patrimonial a disposición de otro actor (por ejemplo, colgar banderas de huelga a la entrada de una empresa).

Los recursos representan un activo de materias primas de las que los actores públicos y privados se sirven para llevar a cabo sus acciones. El acto formal producido por la política pública representa el resultado material e inmaterial de la utilización de los recursos en la interfase entre la Administración y la sociedad civil. Cuando se aplica a un caso particular, el producto administrativo final puede contener un recurso identificable con claridad (por ejemplo, el dinero otorgado a un agricultor como pago directo, el derecho aplicado en la autorización de construir o la información intrínseca a un mensaje de salud pública del Estado). En conjunto, el producto de la actividad administrativa “contiene” en todos los casos una mezcla de recursos bastante reconocibles y de otros que lo son menos, como su aceptabilidad (en relación con el recurso consenso), su “legitimidad” (en correspondencia con el recurso apoyo político), entre otros.

3) DISEÑO METODOLÓGICO:

Este bloque del trabajo pretende vincular la amalgama de conceptos explicados y analizados en el marco teórico, para luego desgranar cómo y en qué va consistir el método a utilizar para esclarecer las preguntas de investigación sobre el tema a investigar.

Se han tratado dos temas de calado en la discusión sociológica, por un lado hablamos del conflicto acotándolo desde 1975, y por otro desarrollamos el concepto de políticas públicas. El método que va determinar los resultados de la investigación se trataría de la prospectiva. La relación entre la prospectiva y las políticas públicas consiste en que, cuando se implementa una política pública se pretende solucionar un problema que atañe a diferentes actores de la sociedad, siempre con un resultado a futuro. Lo que en realidad definiría el éxito de una política pública es la eficacia de la misma para gestionar eficaz y eficientemente ese problema que en esencia es social y político, a largo plazo.

Dentro de la metodología prospectiva se articula un apartado con el nombre de diseño de escenarios de futuro, el cual entraría en relación directa con las políticas públicas. Al escenificar el resultado de unas políticas públicas (Respecto a un problema concreto que luego se desarrollará) se abordarán los futuribles, contemplándose cual sería la utilidad de esa política pública.

Una vez explicada la relación entre prospectiva y las políticas públicas queda pendiente el bloque del conflicto Vasco-Navarro. Conocido el método y la forma de actuar se formularía la siguiente pregunta: ¿Qué se pretende gestionar? Se ha hablado de un conflicto (político-armado) con más de 50 años de historia, el cual parece que esté dando sus últimos bandazos con la reciente noticia (2011) del cese definitivo de la actividad armada para encauzar una vía exclusivamente política de resolución del conflicto. Viendo la coyuntura actual del conflicto y la inactividad del estado, deja a la vista la capacidad de acción de este trabajo y este innovador método.

Resumiendo, se diría que el conflicto o problema social a gestionar es el conflicto Vasco-navarro, la forma de dar pasos hacia una resolución es implementando políticas públicas (En este caso de convivencia), y el instrumento a utilizar la prospectiva, concretamente el diseño de de escenario

Centrando el discurso en el diseño de escenarios, siendo la definición de estos como un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a una futura, por lo que se diría que los escenarios son construcciones conceptuales (pasado, presente y futuro) a partir de supuestos. Elaborar escenarios es una forma de pensar el futuro.

No se puede obviar los escenarios pasados (retrospectivos), ni los coyunturales (los de presente), pues los diagnósticos pasados y presentes ayudan a identificar fallos y aciertos haciendo referencia al estado de las cosas, y tomándolos como referente para escenarios futuros. De este modo los escenarios retrospectivos son un recuento de acciones que configuran el presente, y el coyuntural se configura con las contingencias del presente.

De modo que las primeras piedras para cimentar las bases de los escenarios es centrarse en cuantos escenarios hay que elaborar (categorizar los escenarios), para categorizarlos se produciría una matriz, cuyas ordenadas y abscisas estarían definidas por dos ideas fuerza que plantearían la solución del conflicto o problema. En una matriz de dos ejes los escenarios que se pueden plantear ascienden a cuatro:

- Tendencial: ¿Qué pasaría sin ningún cambio o esfuerzo adicional? Proyección basada en el presente.

- Futurible: Es el escenario propuesto y plausible. Futuro deseable y posible aprovechando un pasado y presente con relativa suficiencia (El punto subjetivo es una constante).

- Catastrófico: Escenario indeseable. ¿Qué pasaría si todo sale mal?

- Utópico: Escenario extremo de lo deseable. ¿Qué pasaría si todo sale bien?

A la elaboración y diseño de escenarios prospectivo está intrínsecamente ligado a la planeación estratégica, táctica y operativa. Son los objetivos que se marca la investigación así como las estrategias y políticas a trabajar (¿por dónde, cuándo y con qué conviene ir?). Desde los objetivos hasta lograr el escenario futurible. Y por último la evaluación y el seguimiento del proceso, contrastar la realidad reajustando constantemente los fines.

3.1 METODOLOGÍA APLICADA:

Una vez explicado de una forma teórica en qué consiste la elaboración de escenarios, en este apartado se pretende visualizar de manera empírica en que consistirá el análisis de campo del Trabajo Fin de Máster.

Como se ha comentado en párrafos anteriores, los cimientos de la construcción de los escenarios consta de una matriz compuesta por una abscisa y una ordenada que en realidad son las dos ideas fuerza que constituyen las variantes del problema que se va a tratar, creando variables que condicionan los escenarios. De este modo se ha pensado en que las dos ideas fuerza sean:

1. Cese de la violencia por parte de ETA
2. Implementación de políticas públicas en favor de la convivencia y la pacificación del conflicto.

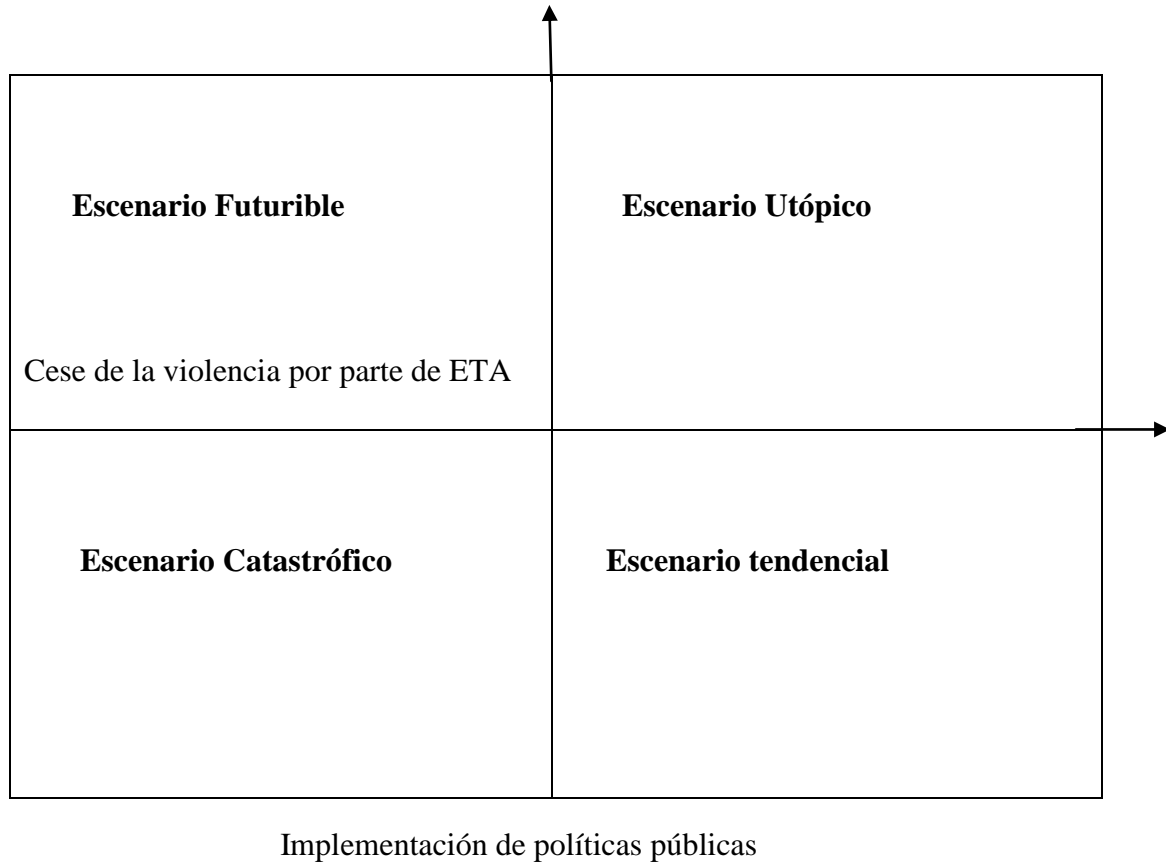
El por qué de cada una de ellas es, en primer lugar, el cese de la lucha armada por la organización ETA, siendo condición sine qua non para poder desarrollar cualquier tipo tanto de vía de diálogo como de proceso de pacificación. En segundo lugar la implementación de políticas públicas, se formula como idea fuerza puesto que es una clave para encauzar vías de paz y convivencia, y resulta un acto de gran responsabilidad de la administración pública y del gobierno.

Para la total comprensión del análisis se resumiría en que se ha detectado un problema a solucionar, que es la pacificación y resolución de un conflicto político-armado como es el vasco-navarro. La idea de las políticas públicas aparece como una posible solución al conflicto que se cruza, y la prospectiva- y en concreto la elaboración de escenarios futuros- es el cómo deben cruzarse estas dos ideas para dilucidar hipótesis sobre el futuro del problema en sí (el conflicto vasco-navarro), y de una u otra manera buscarle soluciones.

En otro ámbito de conceptos se hablaría de los “actores” tan íntimamente relacionado con el desarrollo de las políticas públicas, como beneficiarios de ellas o las que los provocan (aunque en realidad se supone que con las políticas públicas se crea un bien común, para toda la sociedad). Diferenciaríamos entre actores públicos, como es el papel del Estado, y privados, por un lado como causante del problema como es la

organización ETA, otros como beneficiarios que embarcaría a la sociedad vasca y navarra y los terceros que sería la sociedad española.

A continuación se representara de manera grafica la matriz prospectiva de la cuestión:



(Elaboración propia)

Para finalizar este apartado, se haría referencia a que la planeación estratégica se llevaría a cabo en el siguiente apartado, el trabajo de campo. Se van a trabajar los cuatro escenarios pero se hará especial hincapié en el futurible, por ser el verdadero núcleo de la investigación ya que es el escenario más plausible de convertirse en realidad.

4) TRABAJO DE CAMPO:

Este apartado es en el que lo anteriormente analizado se plasma de forma empírica. En lo dispuesto anteriormente la prospectiva sería la metodología a desarrollar teniendo como variables las políticas públicas. Los trabajos prospectivos desarrollados hasta el momento necesitan de una larga elaboración en tiempo, y de un equipo de trabajo compuesto por profesionales. Tres nombres importantes en esta disciplina quienes han desarrollado trabajos prospectivos son Michael Godet con su libro “La caja de herramientas de la prospectiva estratégica: problemas y métodos”, Tomás Myklos con estudios de “Prospectiva y escenarios de cambio social” y Jeauvenel habiendo publicado libros como “Programa de formación-acción en prospectiva”. Estos expertos consideran que para hacer un trabajo prospectivo eficaz se necesitan de 18 a 22 meses contando con un equipo de trabajo de soporte.

Esta aclaración es para explicar que el estudio que en las siguientes líneas va a ser desarrollado no será un estudio prospectivo en su totalidad y debido a la magnitud de trabajo que supone se va a limitar a cimentar las bases de lo que en un futuro pueden ser unas vías de trabajo para la ampliación del análisis prospectivo en un doctorado. De modo que una vez limitada la extensión metodológica el siguiente paso de este apartado es explicar los pasos de elaboración de escenarios, para luego desarrollar los cuatro escenarios que se han nombrado con anterioridad.

4.1 PASOS PARA LA ELABORACIÓN DE ESCENARIOS:

No existe un único método de elaboración de escenarios, pero en este caso se va a desarrollar el modelo planteado por Michael Godet (2007, pp. 45). En vez de ser enfocado para una prospectiva estratégica y de competencia de una empresa será utilizado para la resolución del conflicto.

Un escenario en este caso es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y una consecución de eventos que hacen posible el paso de una coyuntura actual a una futura. Existen dos tipos de escenarios los exploratorios y los normativos y de anticipación. En el caso de los primeros se practica un análisis de tendencias pasadas y actuales para hacer una simple proyección futura y verosímil. En los segundos son imágenes alternativas de futuro, siendo deseables o rechazables.

Siguiendo este método la elaboración de escenarios comprende tres fases:

1. Construir la base
2. Balizar el campo de los posibles y reducir la incertidumbre.
3. Elaboración de escenarios.

Éste análisis desarrollara el primer apartado describiendo las bases de los escenarios posibles.

Dentro de la construcción de las bases, se disgregaría en tres tiempos que consistirían en delimitar el sistema y el entorno, hablaríamos del terreno de juego (por crear similitudes), se seguiría definiendo y delimitando las variables, pues sin esta legitimación de las ideas fuerza y ejes de la confección de escenarios, no tendría validez la investigación. Y por último se concretarían los actores que forman parte del conflicto y sus acciones, que sinergias tienen entre ellos, quien crea el problema social, los benefactores del mismo, en resumen el papel que cumple cada uno de ellos.

La objetividad en este análisis la otorga el método en sí y las políticas públicas que son los grandes ejes de este experimento cualitativo. Sin más dilación, se va pasar a abordar las fases de este apartado

-Delimitar el sistema y el entorno:

Es esencial pensar que el entorno condiciona al sistema y viceversa. En primer lugar se definirá el entorno, y se justificara por qué el universo a legitimar es Navarra.

Una razón de base para acotar el entorno (universo) de la investigación a Navarra es que es una comunidad afectada directamente por el conflicto vasco-**navarro**, en la cual se han producido atentados en los que han muerto o en los que los afectados han sido ciudadanos navarros, y en los que miembros de la organización ETA son y eran ciudadanos navarros. Y otra razón fundamental es que el grado de conocimiento de las condiciones sociopolíticas de esta comunidad es muy amplio. La cercanía y la inmersión con el entorno, facilita la articulación de claves para la clarificación de futuros, dentro de los escenarios a desarrollar.

Una faceta muy atractiva de ésta comunidad se encuentra en la polarización ideológica y el sistema político de extremos. Atendiendo a las características socio-demográficas, Navarra es una población poco poblada, con una riqueza cultural y

lingüística muy marcada por la dicotomía Euskara (vascuence)/castellano, como refugios de identidad. Dicha dualidad forma la espina dorsal de las características ideológicas de los ciudadanos navarros-en sus distintas formas- que junto a una historia con antecedentes sangrientos, y unos privilegios en forma de fueros y su conservación de uno u otro modo, crea una amalgama de características que forman un polvorín tanto ideológico como político. Siendo conscientes de la historia más reciente, hechos como Montejurra, en el cual facciones fascista y paramilitares del régimen franquista tirotearon a varias personas en un acto conmemorativo de los carlistas autogestionarios, o atentados, como los que costaron la vida a concejales de UPN como Tomás Caballero, Mujika en Iteza,..., o la acción de los GAL, las macro-redadas a nivel juvenil,... muestran veracidad a todo lo expuesto en las anteriores líneas.

En otro orden de cosas y sin desviarse del tema del entorno, Navarra tanto por su posición geográfica (entrada a Europa, económicamente imprescindible, paso de mercancías,...) y por estrategias políticas, ha sido, y hoy en día sigue siendo, cuestión de estado.. No es que sea cuestión de estado únicamente sino que además, es la columna vertebral del discurso de agentes políticos abertzales nacionalistas, como *leit motiv* del desarrollo de su proyecto político separatista. Es el eje dinamizador de sinergias e interacciones políticas para los gobiernos que ha habido en el estado español y que hoy en día hay, y para las fuerzas nacionalistas, por lo que de una u otra forma, esta pequeña comunidad, estaba condenada al conflicto.

Para terminar con la delimitación del entorno, se hace referencia a la novedad que supone el estudio y el análisis de un tema como es el conflicto vasco-navarro en la Comunidad Navarra. Por causas desconocidas no se ha tratado el tema del conflicto como en la Comunidad Autónoma Vasca por ejemplo, en los que tanto académicamente como en el ámbito sociológico (Euskobarometro, ejemplo de la medición política de la CAV) tienen constancia. Es por ello entre otras razones anteriormente citadas que Navarra, tiene aptitudes más que suficientes, como marco de estudio, y más concretamente de este de este análisis.

Ahora la investigación se sumerge en la delimitación del sistema. El sistema a utilizar como eje central de los escenarios prospectivos es el área de las políticas públicas, como forma en el que los actores públicos (Luego se entrará en la definición

de actores), el gobierno, decide hacer o no frente a un problema público, que intrínsecamente a la definición de público acompañan los conceptos de social y político,...

Reiterando lo anteriormente comentado, este sistema en este trabajo no busca aportar una solución, sino ser una amalgama de argumentos clarificadores de como se pueden entablar vías y actitudes para la solución de un problema, objetivo que permite delimitar el enfoque desde las políticas públicas.

-Definir variables:

Las variables a definir coinciden con los ejes de ordenada y abscisa expuestos en el apartado de la metodología, que a su vez designan los cuatro escenarios que resultan de la unión de estas dos variables. En primer lugar está la variable de cese de la lucha armada por parte de ETA, y en consecuencia el final de la violencia, y la segunda variable se compone de un supuesto de implementación políticas públicas en aras a la convivencia, la memoria y el perdón de todas las partes afectadas del conflicto.

1. Cese de la actividad armada de ETA, ausencia total de violencia de forma permanente:

El por qué de esta variable se reduce a una lógica de estrategia casi militar. En una guerra los momentos en los que se dialoga y se llegan a pactos son en las treguas. ETA se trata de una organización compuesta por un organigrama militar. Las autoridades españolas tomaron la decisión de que ya no iban a aceptar ningún tipo de tregua para dialogar algún tipo de clave política. Por ejemplo Rubalcaba, ministro de interior era conocida sus frase: “Votos por bombas”, que en un principio eran alusiones a ceses temporales de violencia para poder articular un marco, en el que la izquierda abertzale recuperase legalidad. Más adelante quedo constatado que la única vía posible de sentarse en una mesa a dialogar vendría de la mano de un cese total de la actividad armada, por parte de ETA.

Por lo que el cese de la actividad armada se reduce a una condición sine qua non para poder proyectar cualquier vía de diálogo y para articular un futuro proceso de pacificación del conflicto.

Resulta interesante destacar que, este hecho del cese de violencia definitivo es más que una realidad, y es el 20 de octubre de 2011 cuando ETA lo proclama mediante un comunicado. De este modo ETA deja atrás 53 años de actividad armada dando muestras de su disposición para el dialogo. Hoy en día ETA está negociando su desarme con verificadores internacionales, pues el actual Gobierno presidido por Mariano Rajoy muestra una actitud de recelo ante las manifestaciones de ETA. Es la postura del Ejecutivo sobre el que se fundamenta el *Leit motiv* de la segunda variable.

2. Implementación de políticas públicas de convivencia:

El por qué se decide implantar como objeto de estudio el concepto de política pública (y no solo de objeto sino como área de fundamento metodológico para objetivar la investigación), es que en todos los procesos anteriores de pacificación-más que procesos en sí, intentos- las acciones eran unilaterales y muy tímidamente se llegaban a acuerdos bilaterales de resolución. En algunos procesos de tregua ni siquiera se pretendía pacificar nada, siendo un termómetro de la capacidad de empaque del contrario.

Si bien hay que reconocer que en el último proceso se dieron movimientos embrionarios de posibles prácticas de políticas públicas de convivencia, el ejecutivo pidió permiso al legislativo para comenzar con el dialogo con ETA, no se redujo a conversaciones entre delegados gubernamentales y portavoces de ETA, sino que partidos y agentes políticos comenzaron a tomar parte, se daban una serie de pautas que nunca jamás se habían producido y que de una u otra manera podían ser considerados como los pasos correctos para un verdadero proceso.

Después del atentado de la T4 (atentado perpetrado por la organización ETA el 31 de diciembre de 2006, inmersos en plena dinámica de dialogo con el gobierno, presidido en aquel momento por Jose Luis Rodriguez Zapatero), aunque se hicieron tímidos acercamientos no llego a cuajar, por lo que se derogaron todos esos principios embrionarios de políticas públicas a favor de la convivencia.

Como problema político y social, el conflicto tendría que ser analizado y confeccionar desde la administración una serie de engranajes para tejer las políticas públicas de convivencia, y con más razón aún, a sabiendas que la condición sine qua non del cese definitivo de la actividad armada es un hecho latente desde hace casi 4

años. Términos como convivencia, la memoria colectiva e individual, el perdón, el derecho tanto al olvido como al no olvido (memoria),... son partículas que forman parte del gran núcleo clarificador de la convivencia y de pasos de futuro hacia un escenario de paz y convivencia.

-Concreción de actores y sus acciones:

Los actores y sus acciones determinan la puesta en práctica de una política pública, son las autoridades político-administrativas, los causantes del problema, los beneficiarios y los afectados por el problema, son quienes conforman los actores y sus acciones.

En este caso de estudio se va concretar en personificar los actores del conflicto a análisis, correspondientes al triangulo de actores existente en el apartado 2.3.2 . El conflicto o problema a estudiar es el conflicto vasco-navarro. Para hacer un profundo análisis de este apartado se tendría que poner en práctica la técnica MACTOR de la prospectiva, o MICMAC¹, en cuanto a imaginación de los actores en los escenarios a elaborar, pero este apartado se va a ceñir a la identificación de personajes y las acciones realizadas.

-Actores públicos:

Quien o quienes forman este grupo de actores son los que forman el gobierno, pues es la cara pública de una política pública, son los que deciden si se hace o no, por lo que su capacidad de acción es muy amplia. En este caso es el ejecutivo presidido por Mariano Rajoy, el Partido Popular, herederos del último fracaso negociador del anterior gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero. Es importante comentar que en la estrategia del actual gobierno cuando estaba en la oposición se trataba del desgaste político-afectivo instrumentalizando a las víctimas del terrorismo y posicionándolas en contra de prácticamente todo lo que hacía el ejecutivo de Zapatero.

Es por ello lógico dentro de la estrategia política, que el actual gobierno posea una actitud totalmente pasiva a lo que cualquier conato en aras de la solución del conflicto se refiere. Aunque esta manera de encarar el problema se encuadre dentro de una lógica estrategia política- gran parte de su base está dentro de las asociaciones de víctimas antes citadas- la inacción le puede acarrear desgaste político, pues los

¹ MACTOR y MIMAC se encuentran desarrolladas en el punto 2.1.3 de este proyecto.

elementos para encauzar una vía resolutoria están encima de la mesa, solo hay que saberlos ordenar.

-Grupos-objetivo:

Esta otra parte de los actores, la encajaríamos en actores privados, porque son ajenos a la vida de la administración pública. También llamado objetivamente responsable del problema, y lo que demuestra la responsabilidad o no en un problema social, es la hipótesis causal, que aporta respuestas al respecto de quién o qué es culpable. En este enclave se personificaría a la organización ETA, como hipótesis causal de la existencia del problema, porque a partiendo de los principios democráticos el uso de la violencia no puede ser considerado como vía plausible para la resolución.

El gobierno también ha utilizado y utiliza la violencia, puesto que su práctica violenta está legitimada porque el monopolio de su en un territorio debe corresponder al estado, si bien ello es objeto de permanente polémica en nuestras sociedades abiertas y plurales.

-Beneficiarios y afectados:

Este apartado, debido a la complejidad del mismo, y lo costoso de la definición y concreción de estos actores, no resulta viable hacer un análisis en profundidad. Los resultados del desarrollo de este apartado resultarían con poca incidencia dentro de las conclusiones finales, que a este proyecto atañen. De todos modos en el doctorado sí que se definiría todos los actores que han tomado y que toman parte en el conflicto.

De forma abreviada, la sociedad civil ha sido la que directa e indirectamente ha sufrido los daños provocados por el conflicto, por lo que correspondería a esta misma sociedad ser los actores privados. Estos actores privados se dividirían entre beneficiarios y afectados.

Estas sinergias entre los actores se definen en el triangulo de base de los actores de una política pública, mediante la cual las hipótesis causales definen el problema, las hipótesis de intervención previo-análisis aclaran los nexos de unión entre los diferentes autores y la manera en que pueden modificarse tras una intervención pública y por supuesto la definición política del problema colectivo a resolver.

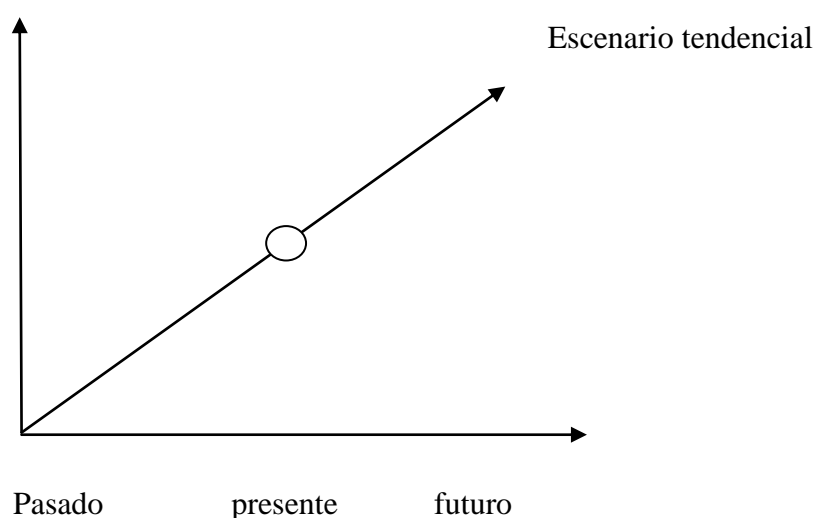
4.2 LOS ESCENARIOS:

A continuación se trabajará como quedarían las bases para en un futuro mediante un doctorado desarrollarlos utilizando el método prospectivo, pues en este proyecto lo que se está trabajando es el modo prospectivo principalmente. El escenario susceptible al verdadero desarrollo metodológico es el futurible, pero los otros tres no pueden ser obviados, así que el escenario tendencial, catastrófico y utópico, serán explicados de, manera más breve, y el futurible ocupará todo un apartado.

Los tres escenarios a explicar no nos interesan, porque se alejan demasiado de la realidad futura, pero son resultados del cuadro de ordenada y abscisa que crean las dos ideas fuerza.

-Escenario Tendencial:

Es un escenario sin ningún tipo de incentivo metodológico. Se trata de crear un espacio de proyecciones a partir de escenarios retrospectivos (de pasado) y también a partir de escenarios coyunturales del presente. Es como si en una grafica espacio tiempo, se siguiera una línea diagonal, describiendo a través del pasado y el presente lo que pasará en el futuro, sin ningún tipo de variación posible.



(Elaboración propia)

En el caso del conflicto, en el apartado 2.2.2, se ha articulado un escenario retrospectivo sobre las diferentes sinergias entre actores participantes en épocas de proceso y de pacificación. Durante todo el trabajo se ha ido trabajando sobre el estado

actual del conflicto, en el que por un lado hay elementos importantes como el cese de la violencia, y por otro el gobierno está poniendo en práctica la táctica del desgaste, desde posiciones inmovilistas.

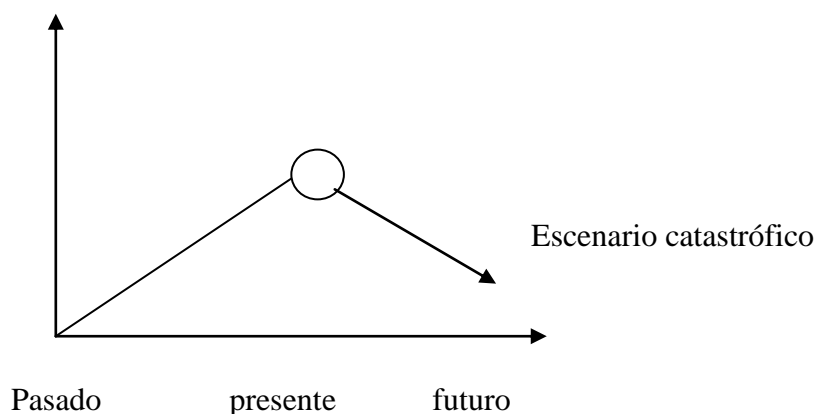
De este modo y aplicando lo que requiere este escenario, el curso del conflicto se limitaría a una proyección en el que las variables permanecerían inmutables a cualquier tipo de cambio. El gobierno seguirá practicando políticas de inacción para con la pacificación del conflicto, y ETA seguiría dando pasos unilaterales.

-Escenario Catastrófico:

Este escenario se caracteriza por la negatividad que desprende. Este escenario supone un retroceso coyuntural, no es que las variables muten o cambien si no que prácticamente se destruyen, y se vuelve a una época pasada, en la que las condiciones empeoran para un futuro mejor.

El conflicto se traduciría en un binomio violencia-represión, en el que por supuesto no se llegaría a ninguna solución, a no ser que fuera dada por la aniquilación del contrario. Consecuencia que siempre haría rebrotar el conflicto, sin buscar ningún tipo de solución.

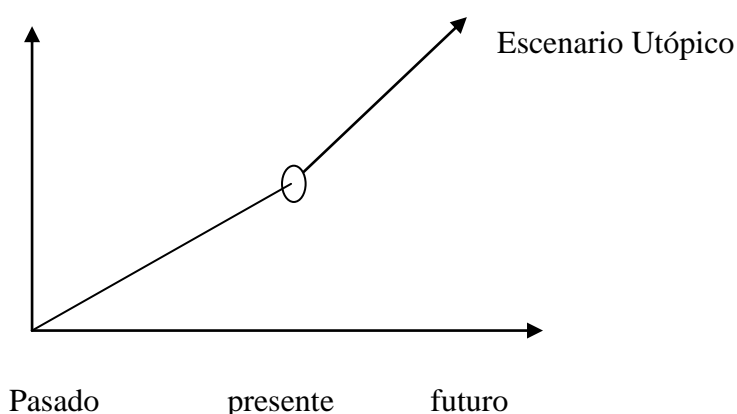
La vuelta a las acciones armadas de ETA sería un hecho probable y el gobierno jamás implementaría ningún tipo de políticas públicas, ya que la única forma de solución que adoptaría sería la represión, y el exterminio ideológico.



-Escenario Utópico:

Este escenario representaría todo lo contrario al anterior. Pues en este las variables seguirían un curso positivo-óptimo, como bien reza su título utópico, y todas las variables evolucionarían de un modo favorable al proceso.

En el conflicto se diría que todos los proyectos y demandas son factibles y que el desarrollo político del proceso de pacificación se da solo porque se ha implementado una política pública favorable a la convivencia en el que todas las ideas y proyectos tienen cabida.



4.3 ESCENARIO FUTURIBLE:

Sobre este escenario es del que trata todo el método, ya que aunque parezca un solo escenario, tiene diferentes combinaciones ya que las variables susceptibles a cambio, y las realidades futuras se pueden integrar a las perspectivas u objetivos del investigador. Es por ello que la subjetividad, por mínima que sea, está presente. Antes de empezar a desarrollar, apuntar que los escenarios no son realidades futuras, sino un medio de representarla de forma que permita visualizar mejor la acción presente a la luz de los futuros posibles y deseables. Es por ello que los escenarios no tienen credibilidad y utilidad si no respetan cuatro condiciones, a saber: transparencia, pertinencia, coherencia, verosimilitud.

Los escenarios se ajustan ante todo a una reflexión previa y explícita sobre las variables clave, sus tendencias y el juego de actores que se produce a la hora de controlar las variables clave. Incluso, es importante distinguir una fase exploratoria de identificación de los retos de futuro y una fase normativa de definición de las opciones estratégicas posibles frente a estos desafíos.

Los escenarios se construyen en rasgos generales a partir de percepciones, diseños y estrategias:

-Percepción del Presente: ¿En dónde estamos?

Delimitación del fenómeno o problema a estudiar y su contexto, el horizonte temporal del estudio, y la formulación de algunas conjeturas iniciales sobre las variables esenciales, internas y externas.

-Percepción del Futuro Probable: ¿Para dónde vamos?

Análisis retrospectivo del fenómeno, indagando sus mecanismos evolutivos, invariantes (factores constantes en el horizonte temporal determinado), y tendencias profundas a largo plazo. Examen de las estrategias de los actores, considerando los elementos estables como los indicios de cambio. Exploración de elementos que revelen un hecho transformador: germen de cambio, diseño de escenarios probables y alternos.

-Diseño del Futuro Deseable: ¿Hacia dónde queremos ir?

Elaboración de escenarios alternativos a partir de las evoluciones más probables de las variables esenciales, la interacción y negociación de los actores, y las transformaciones que pueden emerger.

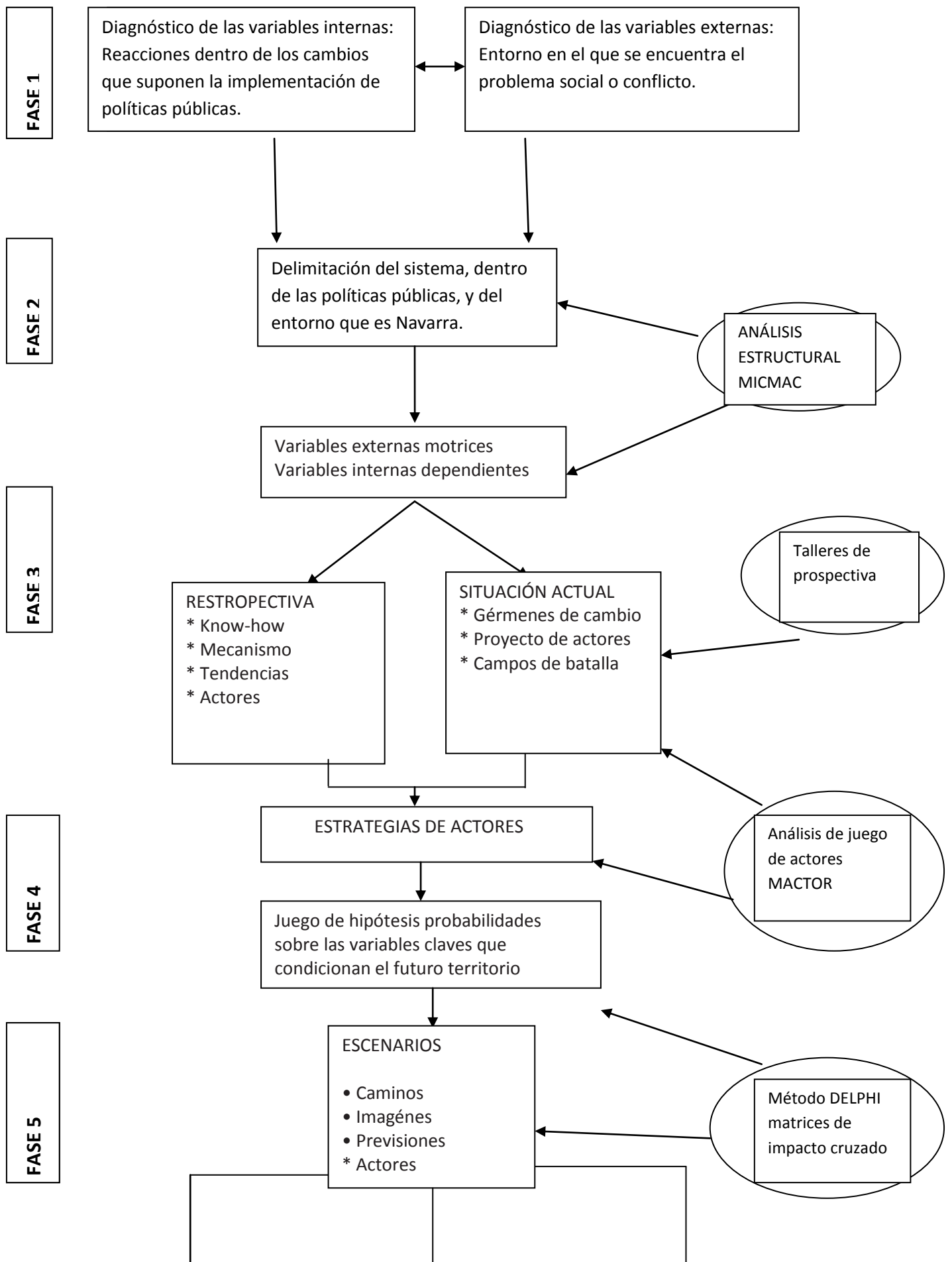
-Estrategias de Desarrollo: ¿Hacia dónde podemos ir?

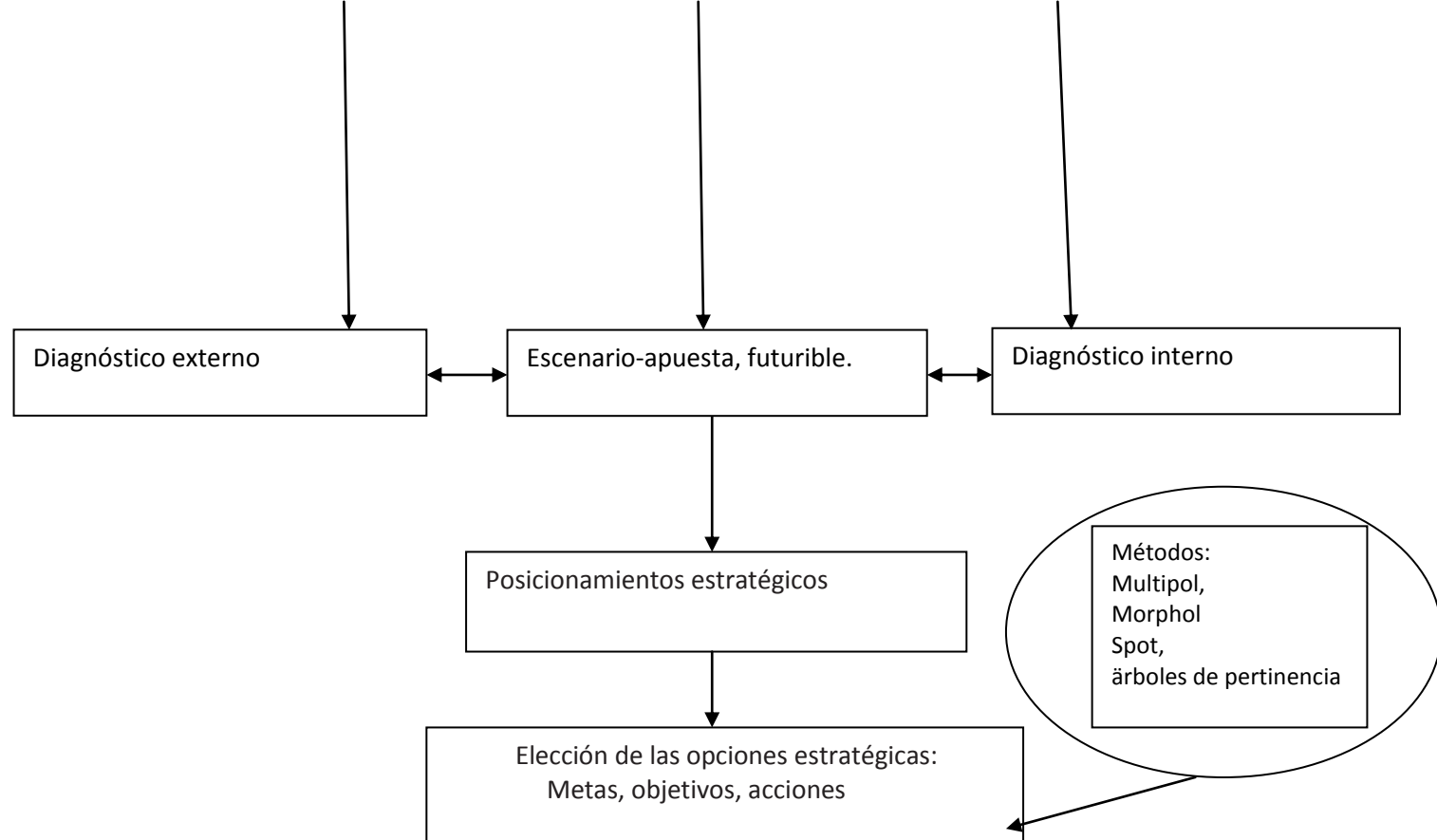
Construidos los escenarios, considerar su formulación cuantitativa y determinar sus probabilidades relativas.

Una vez consolidada la base de los principios del método prospectivo de escenarios, se recurriría a las fases. Según Godet en su libro “Prospectiva estratégica: problemas y métodos”, existirían seis fases que van definiendo paso a paso como se construyen los escenarios. En este caso el proyecto será desgranar las fases y los elementos a utilizar, y el verdadero desarrollo se realizará en el doctorado.

Godet aplica estas fases al diseño de escenarios en una empresa, aquí a lo que se aplicaría serían a la resolución de conflictos. En la siguiente página un esquema gráfico va a representar lo que son estas etapas, y como es la secuencia temporal de la misma con sus diferentes herramientas:

Fases del plan prospectivo estratégico para la resolución de conflictos





Plan prospectivo territorial y sus fases (Gabiña, 1999) y adecuado a la resolución de conflictos (elaboración propia).

Las cinco fases siguientes corresponden al marco del proyecto de futuro para la resolución de conflictos:

ETAPAS 1 y 2. Determinación de factores claves que condicionan el futuro del territorio desde el año de partida hasta el año-horizonte (10 o 20 años). Las fases representan un papel fundamental en la construcción de los escenarios y la elección del escenario futuroble. Al término de la fase 2 se habrá construido un conjunto de representaciones acerca del estado actual del sistema: el territorio y su entorno. La base de los escenarios es la delimitación de las variables/factores clave que condicionan la evolución del sistema. También es la expresión de aquellos elementos dinámicos que intervienen en las evoluciones futuras del sistema, y también la expresión de sus relaciones con los otros factores.

El sistema integra también una serie de variables de índole exógena, que explican cómo a partir de relaciones apropiadas permanece ligado a su entorno exterior. Será necesario en la ejecución de estas dos primeras fases:

- Analizar la situación histórica y actual del territorio, desde el punto de vista político y social.
- Delimitar el sistema “territorio y su entorno” para que surjan las variables clave motrices y dependientes (análisis estructural/MIC-MAC).
- Analizar el pasado, realizando un estudio retrospectivo con profundidad, detallando las variables clave anteriormente conocidas.

El análisis retrospectivo tiene por objeto evitar sobrevaloraciones que puedan efectuarse de la situación actual. En particular, se recomienda evitar que el futuro se explique por extrapolaciones de las tendencias del presente. De igual modo, el análisis retrospectivo permite distinguir las autolimitaciones, en función de cómo se vean afectadas por: la estructura, el azar, las actuaciones humanas, la propia dinámica de evolución del sistema y el papel más o menos de motor o de freno que puedan jugar algunos actores en el manejo y el control de algunos desafíos estratégicos.

Al término de estas dos primeras fases, se estará en condiciones de efectuar una primera aproximación a un doble análisis dinámico:

- Las fuerzas y debilidades del territorio en la situación actual, si bien todavía se desconoce el escenario-apuesta, y por consiguiente no es posible la precisión, ya que en función de ello algunas fortalezas podrían desaparecer e incluso surgir como debilidades.
- Las amenazas y oportunidades que podrían pesar sobre el territorio en su camino hacia el año-horizonte (10 a 20 años). Mientras se desconozca con precisión el escenario-apuesta, se tratará tan sólo de un ejercicio de aproximación.

ETAPA 3. Anticipar los cambios reales, deseados o esperados.

Esta fase persigue los objetivos siguientes:

- Anticipar con los actores del propio territorio los cambios reales, deseados y temidos, gracias al desarrollo de los “talleres de prospectiva”.
- Conocer y situar los desafíos estratégicos en función de los objetivos importantes asociados a los factores clave del sistema y que persiguen los diferentes actores dentro de su estrategia. Cada actor deberá ser definido en función de sus objetivos y de los medios de actuación con que cuenta. También será preciso examinar el posicionamiento que guardan los diferentes actores, unos respecto de otros, en cuanto

a la consecución de sus correspondientes objetivos estratégicos, a fin de construir un cuadro de estrategia de actores.

ETAPAS 4 y 5. Los escenarios prospectivos, el posicionamiento estratégico y la elección de las opciones estratégicas del territorio al año-horizonte (10 a 20 años)

Durante la realización de estas fases se perseguirán, los objetivos siguientes:

- En las etapas anteriores han sido identificadas las variables clave y el juego de actores ha quedado perfectamente analizado. En consecuencia, durante estas fases sólo resta identificar los futuros posibles. Existen diferentes procesos para hacerlo. Uno corresponde a efectuar un número determinado de hipótesis de evolución para cada factor clave que podrían contemplar una serie de componentes desde el mantenimiento de una tendencia hasta su ruptura (encuesta SMIC a expertos o actores locales).
- A comienzos de la etapa 4, los escenarios se encuentran todavía en estado embrionario, se limitan a unos juegos de hipótesis, realizables o no. Se trata de describir los caminos que conducen desde la situación actual hasta las imágenes de futuro señaladas. El significado de la palabra “escenario” también incorpora el concepto de guión (Gabiña, 1999). El número de escenarios a considerar es variable; pero se recomienda recoger el abanico de futuros posibles o futuribles. Al escenario más probable se le definirá como de tendencia o referencia.

En la fase 5, se desarrollan en profundidad los escenarios y se realiza los diagnósticos externo e interno. Tras la elección del escenario-apuesta es posible, entonces, pasar a la estrategia.

- Finalmente, durante la fase 5 se perseguirá también evaluar y elegir las opciones estratégicas posibles expresadas en función de metas u objetivos generales, medios-objetivos-condiciones y acciones, tanto básicas como secundarias. El conjunto de la metodología y los útiles aplicados en cada fase se representa en el organigrama general que muestra en el esquema anterior

Resultado final:

Se pretende generar un proyecto movilizador que luche por alcanzar ese mismo futuro por el que se ha apostado en el territorio. Las opciones estratégicas que se consideran finalmente, serán las concernientes a las áreas juzgadas como prioritarias en el territorio. Estas deberán establecerse a partir del consenso, contrastadas con las perspectivas, ordenadas de modo coherente y presentadas en un informe final de síntesis

que recoja el proyecto de territorio, acompañado de un programa de actuaciones a perseguir y de un calendario para las mismas.

Gabiña (1999), señala la necesidad de tener en consideración cinco ideas para una prospectiva eficaz a escala local, estas son:

a) Adoptar una visión global y sistemática: La reflexión y el análisis han de ser realizados desde un enfoque global. En un mundo tan interrelacionado como este, no existen problemas que puedan aislarse pues los factores que inciden son interdependientes, proceden de diversas áreas y se prestan a enfoques diferentes.

b) Tener en cuenta los factores cualitativos y las estrategias de los actores: Los errores frecuentes que se cometen en la previsión se derivan de la propia crisis que atraviesa la misma sociedad actual. La imposibilidad de prever el futuro únicamente en función de los datos del pasado, ya de por sí, nos explica la insuficiencia de los modelos econométricos clásicos que no integran parámetros cualitativos y no cuantificables como son: los proyectos, los comportamientos y la creatividad de los actores locales, los factores socioculturales y simbólicos específicos, etc.

c) Cuestionar los estereotipos recibidos: La experiencia dice que, en general y ante el planteamiento de problemas que se muestran irresolubles y enquistados, no es fácil encontrar las soluciones porque una gran mayoría de los expertos acostumbra a comportarse de una manera excesivamente conformista y, además, esta actitud suele ser complaciente con la situación creada. Descubrir estos elementos reaccionarios que intentan convertir los estereotipos comúnmente aceptados, y que no se sabe su procedencia, en apología de un sistema que se muestra obsoleto por la evidencia de los hechos, es una de las tareas más importantes a afrontar durante esta fase.

d) Optar por el pluralismo y la complementariedad de los enfoques: Los métodos de análisis, de previsión y de decisión, ante todo, tienen que ser unos instrumentos que contengan rigor científico, imaginación y permitan, a su vez, el diálogo. Un método se considera que es bueno y útil si su utilización permite mejorar la coherencia, estimular la imaginación y crear las bases de diálogo fluido y abierto en torno al objeto de análisis.

e) Movilizar a los actores que posibilitan el cambio: El futuro es un trabajo de todos y la perspectiva de futuro es diferente para cada uno, según sea el lugar donde uno se encuentre y según sea la importancia con que uno se lo tome. De cualquier modo, siempre será necesario actuar si no quiere quedar atrás; pero es preciso hacerlo con visión de futuro. Además, la eficacia de la prospectiva demanda su inscripción en un proyecto colectivo de futuro. Por consiguiente, implica movilizar los principales actores relacionados con el desarrollo de un proceso de resolución de conflicto, a fin de que se empoderen, de su propio futuro.

La metodología prospectiva que se propone es básicamente participativa, por la utilización de métodos y técnicas específicas para este tipo de estudio, y cuya puesta en práctica permitirá el consenso y la implicación de los principales actores políticos, sociales y económicos que afectan al futuro del territorio.

EL ÁMBITO DE ESTUDIO Y HORIZONTE TEMPORAL

El área o ámbito de estudio será Navarra, tanto en su componente política, económica, como social y cultural en la perspectiva del año-horizonte sean 5, 10 o 20 años. Sin embargo, dada las relaciones de diversa índole que dicho territorio podría mantener con otros territorios limítrofes, será conveniente analizar las interrelaciones y sinergias, actuales y potenciales, que mantiene con respecto a estos últimos. El territorio colindante por supuesto es la Comunidad Autónoma vasca.

Los actores de este estudio serían el gobierno y la organización ETA por un lado como principales elementos de sinergias en análisis prospectivo, y por otro lado se situarían los actores más significativos que conformarían una sociedad plural cultural y políticamente. No solo se hace referencia a personas sino a colectividades, agentes sociales, fundaciones, se diría que el tejido y músculo social es otro actor importante.

Los métodos Según Gabiña (1999) para un estudio prospectivo sugiere los métodos originales desarrollados y experimentados desde hace varios años por institutos de prospectiva y estrategia, como:

- Análisis estructural (método MIC-MAC)
- Talleres prospectivos

- Anticipar los cambios o Desconfiar de las ideas recibidas o Equilibrio entre el corto y el largo plazo.

- Análisis del juego de actores (método MACTOR)

- Método de expertos (encuesta SMIC) para probar las hipótesis de los escenarios

- Métodos multicriterios (MULTIPOL - MORPHOL)

- Árboles de pertinencia - SPOT

5) CONCLUSIONES:

Es en este apartado, donde los resultados que se han ido recabando a lo largo del proyecto se ordenan y se crea un corolario de respuestas. Sin embargo este trabajo al tratarse del embrión de un posterior análisis, más que resultados, lo que aporta son nuevas cuestiones para el desarrollo del método prospectivo.

Si bien es cierto que al principio de la investigación se construyeron una serie de preguntas de investigación, este proyecto ha servido, para ordenar las piezas del rompecabezas prospectivo en cuanto a resolución de conflictos. Los cimientos están contruidos. Las preguntas serán contestadas en forma de conclusiones.

Las conclusiones de este Trabajo Fin de Máster, van a ser desarrollas en las siguientes líneas:

PRIMERA:

A la pregunta de si la prospectiva es un método valido para ser aplicado a la resolución de conflictos se diría que, es un método válido para deconstruir el escenario y abordar el conflicto en su complejidad, pautando cada uno de los factores que inciden sobre él. La validez del mismo se lo tiene que dar el receptor del análisis prospectivo y la academia. El método es lo que convierte a la técnica en ciencia.

SEGUNDA:

Las políticas públicas en si no son una variable, constituyen un instrumento que permite ordenar el estudio de los actores, los recursos y los procesos en un determinado escenario. En este caso las políticas públicas a implantar son de convivencia por lo que se convierte en una variable, ya que es una idea fuerza que construye una parte del eje de abscisas y ordenadas de la matriz de escenarios.

TERCERA:

Las políticas públicas no solventan nada. Las políticas públicas simplemente están ahí. Lo que nos puede ayudar son las estrategias de análisis de políticas públicas que permiten clarificar el escenario y definirlo con más precisión empleando instrumentos de contrastada utilidad en otros ámbitos.

CUARTA:

Los escenarios han sido definidos por dos ideas fuerza, en primer lugar el cese definitivo de la actividad armada por parte de ETA, y en segundo lugar la implementación de políticas públicas de convivencia. Los escenarios no han sido desarrollados en plenitud, son el embrión de un profundo análisis, siendo el escenario futurible el susceptible a análisis.

QUINTA:

Los escenarios no son soluciones, son pasos aclaratorios sobre el futuro de un conflicto. No es la solución del problema en sí el fin del escenario prospectivo, sino de las opciones que existen en la construcción del futuro deseable.

Los escenarios ni son ni pretenden ser realidades futuras, son el medio para llegar a situaciones futuras deseables, o futuribles teniendo en cuenta las condiciones de la actual coyuntura.

6) **BIBLIOGRAFÍA:**

Libros:

- Godet, Michel y Durance,Philippe, *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica: problemas y métodos*, Donostia-San Sebastián: Prospektiker, 2007, 2ª edición.
- Subirats, Joan, Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., *Análisis y gestión de políticas públicas*,Barcelona: Ariel, 2008
- Casanova, Iker, *ETA 1958-2008.Medio siglo de historia*,Tafalla: 2010, 3ª edición.
- Aizpeolea, Luis, *Los entresijos del final de ETA*, Madrid: Catarata, 2013.
- Barbería, Jose Luis y Unzueta, Patxo, *Como hemos llegado a esto. La crisis vasca*, Madrid: Taurus, 2003.
- Ortiz de Orruño, José María y Pérez Garci, José Antonio, *Construyendo memorias: relatos históricos para Euskadi después del terrorismo*, Madrid: Catarata, 2013.
- Mancisidor de la Fuente, Mikel, *Reflejos de una Euskadi en paz: retos para un futuro sin ETA*, Madrid: Catarata, 2013.
- GABIÑA J., *Prospectiva y Planificación Territorial* 1ª edición, Barcelona, España: 1999.

Documentos:

- Metayer, Estelle, *50 competitive intelligence analysis techniques*, 2013.
- Cordeiro, José Luis editor y coordinador, *Latinoamerica 2030: Estudio Delphi y escenarios*, Millennium Project: 2011.
- Glenn, Jerome C., *Futures research methodology version 1.0*, American council for The United Nations University, millennium project, 1999.
- Miklos, Tomás y Arroyo, Margarita, *Working papers 8. Prospectiva y escenarios para el cambio social*, 2008.

Páginas Web consultadas:

- World future society: www.wfs.org
- World Future Studies Federation: www.wfsf.org
- www.futuribles.com
- Institute for the future: www.ittf.org